

# Le Régime Financier des Chemins de Fer de l'État

---

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue  
le Mercredi 5 Juin 1929, à 14 heures

PAR

LÉON BURGARD

---

MM. OUALID, Professeur, *Président*.

|         |               |
|---------|---------------|
| HITIER  | } Suffragants |
| MAUNIER |               |

---

PARIS

IMPRIMERIE DU MONTPARNASSE ET DE PERSAN-BEAUMONT  
47, Rue de la Gaité, 47

---

1929



**LE RÉGIME FINANCIER**  
**DES**  
**CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT**

---



# Le Régime Financier des Chemins de Fer de l'État

---

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue  
le Mercredi 5 Juin 1929, à 14 heures

PAR

LÉON BURGARD

---

MM. OUALID, Professeur, *Président*.

HITIER } Suffragants  
MAUNIER }

---

PARIS

IMPRIMERIE DU MONT-PARNASSE ET DE PERSAN-BEAUMONT

47, Rue de la Gaité, 47

---

1929



# LE RÉGIME FINANCIER DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

---

## INTRODUCTION

---

### CHAPITRE PREMIER

---

#### GÉNÉRALITÉS SUR LES MODES D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER

L'industrie des Chemins de fer a suscité au xix<sup>e</sup> siècle et suscite encore à l'heure actuelle des polémiques ardentes au sujet de la détermination du mode d'exploitation le plus profitable à ce genre d'entreprise. Théoriquement 3 systèmes peuvent être envisagés : l'exploitation libre, — l'exploitation par l'Etat, — la concession. Disons un mot sur chacun d'eux :

1° *Système des Compagnies libres.* — C'est le régime de l'initiative la plus complète et de la liberté commerciale absolue. L'Etat n'intervient ni dans le tracé du réseau, ni dans les travaux effectués pour l'exploitation. Il ne participe d'aucune façon à la gestion de la Compagnie, même pas par des subsides financiers.

L'industrie s'organise comme bon lui semble, prenant à ses risques la concurrence possible d'entreprises similaires et les augmentations de prix dont peuvent être l'objet l'outillage, la main-d'œuvre et les matières premières.

Ce régime exige des capitaux considérables qu'il sera difficile d'obtenir de prêteurs plus soucieux de la sécurité de leur placement que de vouloir en retirer de gros bénéfices, trop souvent illusoire. Des abus ne manquent d'ailleurs jamais de se produire et, tôt ou tard, la puissance publique se trouve amenée à intervenir et à imposer certaines prescriptions.

2° *Exploitation par l'Etat.* — Ce système, qui est l'opposé du précédent, a ses détracteurs et ses partisans. Pour les uns, le recours à l'Etat ne présente que des inconvénients : augmentation indéfinie du nombre des fonctionnaires, tendance à une exploitation non commerciale, orientée vers la seule satisfaction du public et du personnel, disparition pour les particuliers d'une source de bénéfices.

Les autres, au contraire, attribuent à l'exploitation par l'Etat un certain nombre d'avantages appréciables. Ce serait : d'abord, la possibilité de doter le réseau d'une unité beaucoup plus grande ; ensuite, le moyen de donner plus aisément satisfaction à l'intérêt public, en faisant varier l'exploitation suivant les besoins du moment ; ça permettrait, enfin, d'éviter les doubles emplois provenant de la concurrence des chemins de fer et des transports par voies d'eau.

On a voulu voir, en outre, dans l'exploitation par l'Etat une assurance contre le risque de grève. Ce dernier attribut semble bien imaginaire, car l'expérience démontre que les entreprises d'Etat n'échappent pas plus que les autres aux menées ouvrières.

3° *Régime de la concession.* — C'est un moyen terme entre le système de la liberté absolue et celui de la gestion d'Etat.

La concession comporte à la base un contrat conclu entre la puissance publique et des industriels, ces derniers s'obligeant à observer, dans la construction et l'exploitation des lignes, certaines clauses stipulées dans un cahier des charges.

En revanche l'Etat leur promet de les aider par des subventions et leur offre sa garantie financière.

Il exerce d'ailleurs un contrôle plus ou moins étroit sur la gestion de la Compagnie.

Pratiquement ce régime ne revêt pas une forme unique. Il se prête à des combinaisons variées, suivant qu'on renforce ou qu'on relâche les liens financiers et le contrôle de la puissance publique.

On peut rapprocher de ce système celui de *l'affermage*, sorte de concession imparfaite où c'est l'Etat qui prend l'initiative et la charge de la construction des lignes et n'en concède que l'exploitation.

Si la durée pour laquelle elle est confiée est courte et que les Compagnies fermières n'aient que très peu d'initiative, l'affermage équivaut à une exploitation par l'Etat. Dans le cas contraire, ça revient à une concession pure et simple.

Quel est, pratiquement, le mode d'exploitation qui a prévalu ? A l'étranger on trouve des exemples des différents systèmes. Celui des Compagnies libres a reçu son application

dans les pays anglo-saxons, notamment en *Angleterre* et aux *Etats-Unis*. Mais, au bout d'un certain temps, de graves abus se sont produits, la concurrence a fait son œuvre, de nombreuses Compagnies sont tombées en faillite et il a fallu avoir recours à l'intervention progressive des pouvoirs publics, qui a modifié complètement le caractère initial de ce régime.

L'exploitation par l'Etat s'est développée en *Allemagne* où elle a été l'instrument de la politique d'unification, puis en *Belgique*, en *Roumanie*, en *Suisse*, en *Norvège* et en *Russie*.

Quant à la concession, elle est pratiquée par l'*Italie*, le *Portugal*, la *Hollande* et la plupart des Etats de l'*Amérique du Sud*.

C'est aussi le mode adopté en *France*, avec les dérogations apportées, cependant, par la formation d'un réseau géré par l'Etat et le retour des Chemins de fer d'*Alsace-Lorraine* pour lesquels on s'est refusé à en confier l'exploitation à une Compagnie concessionnaire.

---

## CHAPITRE II

---

### PROBLÈME FINANCIER SOULEVÉ PAR LA GESTION D'ÉTAT

Du jour où l'Etat se trouve à la tête d'une entreprise industrielle aussi importante que celle des Chemins de fer, la question se pose de savoir suivant quels principes en sera effectuée la gestion au point de vue financier.

L'entreprise aura-t-elle un budget distinct, ou bien ses recettes et dépenses se fonderont-elles avec celles du budget général ? Aura-t-on recours à l'emprunt, ou bien puisera-t-on chez le contribuable les ressources nécessaires ?

La théorie traditionnelle française a été exposée, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, par M. Rouvier, qui s'exprima en ces termes : « L'unité budgétaire découle à la fois de la tradition des finances françaises et de la force même des choses. Ses principes sont au nombre de deux. Premier principe : toutes les dépenses de l'Etat, sans exception, doivent être présentées, groupées en un seul compte. Second principe : (ce n'est pas le moindre) le produit de l'impôt doit être la limite extrême des dépenses annuelles.

« Vous comprenez, Messieurs la portée de ces principes. Si toutes les dépenses ne sont pas groupées et présentées en un compte unique, il n'y a ni clarté, ni sincérité dans les écritures publiques et si le second principe n'est pas appliqué alors c'est bien plus grave encore, il n'y a plus aucune limite à l'arbitraire, à la fantaisie, aux défaillances du législateur » (1).

Cette théorie est, cependant, aujourd'hui l'objet de vives critiques. S'il est vrai, dit-on, qu'il y a quelques années le rôle de l'Etat se réduisait à la direction des branches principales de l'ordre politique ou administratif et qu'en dehors de cette sphère la majorité de l'opinion publique, inspirée en cela par les économistes libéraux, se refusait à admettre la possibilité d'une entreprise gérée par l'Etat, une évolution constante semble faire de plus en plus échec à la théorie classique.

« Par la force des choses, dit M. Allix, les services de l'Etat se sont multipliés et beaucoup ont pris un caractère de plus en plus industriel. Le télégraphe, le téléphone ont transformé l'ancien service postal. Les constructions navales, la fabrication du matériel de guerre mettent en activité de grands établissements techniques. L'Etat est fabricant de vaisseaux, de

---

(1) Sénat du 23 Juin 1908 J. O. p. 823 col. 1.

canons, de poudre, de tabac et d'allumettes, exploitant d'un grand réseau de chemins de fer depuis le rachat de l'Ouest ; la difficulté de créer de nouveaux impôts l'obligera sans doute à chercher à l'avenir des ressources supplémentaires dans la création de nouveaux monopoles industriels ou commerciaux (1) ».

Et l'éminent auteur ajoute : « Cette évolution inévitable des services de l'Etat se heurte constamment à nos règles budgétaires. Faites en vue de la comptabilité de l'Etat-juge, de l'Etat-gendarme, de l'Etat-entrepreneur, elles paralysent l'Etat-fabricant et commençant. Par le fait, il est parfois contraint de les tourner par des subterfuges ; c'est ce qui a lieu lorsqu'on crée, par exemple, en dehors du budget, un compte spécial, ouvert pour plusieurs années et entretenu sur fonds d'emprunt ou sur des ressources particulières frappées d'une affectation déterminée. Cette pratique est fatale ; il y a des cas où l'Etat est obligé d'enfreindre des règles impraticables en l'espèce. »

Aussi, la théorie moderne prétend qu'il faut rompre avec les règles périmées de notre vieille comptabilité publique, dont le jeu ne peut être qu'une source de gêne pour le bon fonctionnement des services de l'Etat.

Elle estime qu'un budget industriel, tel que celui des Chemins de fer, en raison même de son caractère surtout économique doit comporter :

La distinction entre le compte de premier établissement et celui d'exploitation ;

La spécialisation des recettes et dépenses du même service ;

La faculté d'emprunter ;

Un fonds de réserve et un fonds de roulement ;

Le report des crédits inemployés ;

Des facilités pour les crédits additionnels.

Au cours de l'étude du régime financier du réseau de l'Etat, nous verrons comment, petit à petit, les anciens principes ont reculé devant le courant d'idées nouvelles, inspirées essentiellement par le souci d'une gestion rémunératrice et pratique. La coexistence, auprès du réseau d'Etat, de grandes Compagnies concessionnaires, n'est pas étrangère à cette métamorphose. Et on peut dire qu'à l'heure actuelle l'exploitation des Chemins de fer de l'Etat ressemble beaucoup à celle des réseaux concédés.

---

(1) ALLIX : *Traité de Science des Finances et Législation financière*, 8<sup>e</sup> édition p. 129.

## PREMIÈRE PARTIE

---

### CONSTITUTION DU RÉSEAU DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT. — RÈGLES PROVISOIRES

Le réseau des Chemins de fer de l'Etat est de formation relativement récente, postérieure d'une trentaine d'années à celle des grandes Compagnies concessionnaires. Il s'est constitué peu à peu par la réunion d'éléments fort disparates, auxquels on a essayé de donner une certaine homogénéité et une vie commune. Cela s'est fait en deux étapes successives marquées :

La première, par le rachat d'un certain nombre de lignes d'intérêt local opéré par la Loi du 18 mai 1878.

La seconde, par le rachat de la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest, autorisé par la Loi du 13 juillet 1908.

Ces deux opérations ont chacune donné naissance à une réglementation administrative et financière spéciale, destinée à régir les organismes nouvellement créés. C'est cette réglementation, sous son aspect financier particulièrement, que nous nous proposons d'étudier, en examinant tour à tour dans un chapitre premier le statut donné aux lignes rachetés en 1878 ; dans un chapitre second, l'opération du rachat de l'Ouest et ses conséquences financières.

---

## CHAPITRE PREMIER

---

### STATUT PRIMITIF DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

#### Section 1

*Texte de base : Décret du 25 Mai 1878*

Le premier texte en la matière date de 1878. C'est le *décret des 25 et 27 mai*, lequel se décompose en deux, l'un concernant l'organisation administrative, l'autre l'organisation financière. Dans le rapport qui les précède, le Ministre des Travaux publics — alors Monsieur de Freycinet — exprime en ces termes leur raison d'être :

« La loi du 18 mai courant relative au rachat d'un certain nombre de chemins de fer secondaires, porte en son *article 4* : « qu'en attendant qu'il soit statué sur les bases *définitives* du régime auquel seront soumis ces chemins de fer, le ministre des Travaux publics en assurera l'exploitation *provisoire* à l'aide de tels moyens qu'il jugera le moins onéreux pour le Trésor » et que « des *décrets* détermineront les conditions dans lesquelles s'effectueraient les recettes et les dépenses de l'exploitation provisoire, ainsi que le mode suivant lequel elles seront justifiées. » Les deux projets de décrets ci-joints, préparés par le Comité consultatif des Chemins de fer, ont pour but de satisfaire à cette double prescription. »

On ne peut exprimer plus clairement la cause qui a donné naissance à ces deux décrets. Il s'agit de donner un statut *provisoire* au noyau nouvellement formé par l'ensemble des Chemins de fer d'intérêt local incorporés par la loi du 18 mai 1878 dans le réseau d'intérêt général.

De quelle manière va-t-on procéder ?

Le premier décret règle la question administrative : création d'un nouveau réseau dénommé « Chemins de fer de l'Etat » confié à un Conseil d'administration et soumis à certaines règles relatives à son exploitation et à la continuation des travaux. Quant au système financier régi par le second décret les directives en sont tracées par Monsieur de Freycinet lui-même, dans son rapport au Président de la République où, faisant mention de la collaboration de Léon Say, au décret financier, il déclare : « Le point de vue auquel nous nous sommes placés, mon collègue des Finances et moi, a été de créer un état provisoire qui pût prendre fin ou durer, à la

volonté du Parlement, sans apporter aucune perturbation, ni dans l'ensemble des services particuliers, ni dans l'intérieur même du service à constituer. En un mot, il fallait que ce service particulier formât une sorte d'*annexe* à nos administrations qui pût fonctionner à côté d'elles d'une manière *indépendante* et sans autre lien que celui d'un contrôle exact et rigoureux. Mais il fallait que l'*autonomie* du service particulier fut respectée de telle sorte qu'à un moment donné sa disparition, par suite de son retour à l'industrie privée, n'entraînât aucun remaniement ni aucun déplacement de personnel et d'attribution. »

D'où il déduit logiquement qu'il faut écarter toute idée de l'exploitation des lignes par un réseau d'Etat, comme aussi toute confusion entre les recettes et les dépenses de cette exploitation avec le budget général de l'Etat. Tels sont les principes sur lesquels sont basés les deux décrets de 1878, et qui sont l'expression la plus nette de la théorie traditionnelle représentée alors par Léon Say, de Freycinet et Rouvier.

Nous ne nous arrêterons pas au premier dont l'examen serait en dehors du cadre que nous nous sommes tracé. Quant au deuxième, il touche au point sensible du problème financier et mérite, à cet égard, une étude spéciale.

## Section 2

### *Principes : Personnalité financière et budget distinct*

D'après le Décret de 1878, le nouveau réseau des Chemins de fer de l'Etat est doté de la personnalité financière et d'un budget distinct du budget général. *L'administration* en est confiée, aux termes de l'article 2, à un *Conseil* composé de neuf membres nommés par décret du Président de la République ». Les articles suivants énumèrent d'une façon détaillée la composition des recettes et dépenses composant le budget. D'après l'article 5, ce budget est *annuel*. Il comprend les *prévisions* des recettes et les crédits nécessaires aux dépenses ; il est établi par le Conseil d'administration et soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics. Sur la demande du même Conseil, des crédits *supplémentaires* ou *extraordinaires* peuvent être accordés par le ministre.

Il y a un *directeur* chargé d'assurer l'*exécution* des décisions du Conseil d'administration et de *répartir* entre les services les crédits mis à sa disposition par ce Conseil.

Si le Conseil d'administration est seul compétent pour *autoris*er des engagements de dépenses ou des perceptions de recettes, pratiquement ces fonctions sont confiées à un fonctionnaire spécial ayant le titre de « Caissier général des Chemins de fer de l'Etat » dont le rôle est de *centraliser* les recettes et dépenses effectuées dans les gares et stations, et d'*acquitter* les dépenses assignées sur sa caisse. Il doit fournir un cautionnement et est justiciable de la Cour des comptes.

Pour faciliter le *contrôle* financier, l'article 17 stipule que « le Conseil d'administration délègue un ou plusieurs de ses membres pour arrêter à l'expiration de chaque mois et vérifier, en fin d'année, la situation de la caisse et du portefeuille du caissier général ». Ce dernier d'ailleurs, ainsi que les agents désignés comme receveurs dans les gares et stations est soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances. Il est tenu d'adresser chaque mois au ministère des Finances un bordereau de ses recettes et de ses dépenses, accompagné des pièces justificatives.

D'autre part, la loi autorise l'ouverture, sur les livres du Trésor, d'un compte courant, *au nom du caissier général* alimenté au crédit par le versement des sommes disponibles excédent les besoins du service et débité des sommes prélevées sur le Trésor par le caissier général, en cas d'insuffisance. La situation finale de l'exercice est donnée par le solde de ce compte.

Il nous reste à parler des dispositions relatives à la *continuation* et à l'*achèvement* de la construction des lignes rachetées. C'est l'objet de l'article 28 du présent décret. D'après ce texte, les dépenses concernant la continuation et l'achèvement de la construction des lignes rachetées, et toutes autres dépenses de premier établissement seront imputées sur le budget général de l'Etat. Celles de l'*infrastructure* sont assimilées aux dépenses ordinaires des Travaux publics ; quant aux travaux de *superstructure*, y compris l'acquisition du matériel roulant, il appartient au Conseil d'administration de déterminer les sommes qui y seront affectées sur le montant des ressources mises à sa disposition par le ministre des Travaux publics. Il est à remarquer que cette combinaison rend difficile la détermination du compte d'établissement du réseau, où figurent seules les dépenses de superstructure et non celles occasionnées par les travaux de l'infrastructure.

Telle est l'organisation financière établie par le décret du 25 mai 1878.

Peu de temps après, le budget annexe devait être rattaché au budget général par la *loi de finances* du 29 décembre 1882

qui porte dans son article 7 : « à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1883, le budget annexe des Chemins de fer de l'Etat sera rattaché, pour ordre, au budget général ». Elle décide, en outre, que les crédits supplémentaires ou extraordinaires reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice pour assurer l'exploitation des Chemins de fer de l'Etat, pourront être ouverts par décrets contresignés des Ministres des Travaux publics et des Finances. Ces crédits devront toutefois être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans le délai d'un mois, lorsque les Chambres seront assemblées, ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

### Section 3

#### APPRÉCIATION

Avec le régime créé par le décret du 25 mai 1878, complété par l'article 7 de la loi de finances de 1882, nous sommes loin de l'autonomie financière véritable, nécessaire à toute entreprise industrielle. Car « si nous allons au fond des choses, nous sommes bien obligés de constater que le système adopté plaçait le réseau dans la dépendance du budget général et ne lui donnait pas les moyens de pourvoir logiquement aux travaux neufs et aux travaux complémentaires rendus nécessaires par un trafic toujours en accroissement. Point de réserve, point de fonds de compensation, une subordination absolue, aussi contraire que possible aux intérêts industriels de l'entreprise (1) ! » Il s'agissait, sans doute, d'un statut essentiellement temporaire. C'était bien l'idée de ceux qui en ont élaboré les divers éléments. Malgré cela on ne chercha pas du tout à trancher la question dans le sens libéral et commercial. Ce provisoire menaçait de durer. « Et ceci est tellement vrai, qu'en 1895, lorsqu'on s'aperçut que l'exploitation provisoire des voies ferrées par l'Etat prenant à force de durer le caractère d'une exploitation tout à fait définitive, il y avait lieu de substituer au régime temporaire de 1878 un régime lui aussi définitif, établi sur des bases différentes, on ne songea pas le moins du monde à modifier, si légèrement que ce fût, l'organisation financière. On s'en prit uniquement à l'organisation administrative. On transféra à un directeur, relevant du Ministre des Travaux publics et nommé par décret, les pouvoirs de l'ancien Conseil d'administration qui devint le « Conseil du

---

(1) RIBÈS-MÉRY : *Thèse de doctorat* 1912-1913, pages 128-9.

Réseau de l'Etat » et n'eût plus que le droit de donner son avis sur un certain nombre de points déterminés. L'indépendance financière n'avait jamais existé, l'indépendance administrative disparaissait » (1).

Telle est la véritable impression qui se dégage au lendemain de cette réglementation dont le nouveau réseau, formé par les Chemins de fer de l'Etat, se trouvait doté. Malgré le caractère provisoire dont on se plaisait alors à la marquer, rien ne faisait prévoir une transformation prochaine et définitive.

Cependant, un événement important qui fit, en son temps, couler des flots d'encre, va contribuer à remettre en question l'étude de l'organisation financière. Il s'agit du rachat de la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest. C'est la deuxième étape dans la constitution du réseau des Chemins de fer de l'Etat.

---

---

(1) RIBÈS-MÉRY : *opus cité*.

## CHAPITRE II

---

### RACHAT DE LA COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER DE L'OUEST ET SES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La loi du 13 juillet 1908 (1) stipule dans son article 1 que :  
« Le Ministre des Travaux publics est autorisé à procéder au rachat à l'égard de la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest ».

Faisons une remarque préliminaire : l'intervention *législative* était inutile, un décret aurait suffi. Car, l'article 37, paragraphe 1<sup>er</sup> du cahier des charges des Chemins de fer d'intérêt général donne au pouvoir exécutif « la faculté de racheter la concession entière des Chemins de fer à toute époque, après l'expiration des quinze premières années de la concession ». Donc, juridiquement, le Parlement n'a à intervenir que postérieurement au rachat, pour ouvrir au Ministre compétent les crédits nécessaires. Pourquoi avoir agi autrement ? Il semble que ce soit par déférence pour les Chambres auxquelles il a paru préférable à Messieurs Barthou, ministre, et Aimond, rapporteur, de demander par avance leur approbation.

La question du rachat soulève l'examen de trois points principaux :

- 1° Comment il eut lieu ?
- 2° Quel a été le mode de gestion appliqué au réseau racheté ?
- 3° Quels ont été les résultats de l'exploitation après le rachat ?

---

(1). Cette loi a donné lieu au Parlement à de nombreuses discussions dont voici la liste, par ordre chronologique :

Projet présenté par Monsieur Barthou à la Chambre des Députés le 25 novembre 1906. Rapport Aimond le 29 et avis présenté au nom de la commission du budget par Monsieur Bourrat le 3 décembre.

Présentation au Sénat le 11 décembre 1906. Rapport Prevet, le 23 mai 1907. Avis à la commission des finances par Monsieur Boudenoot, le 24 mars 1908.

Adoption et modification le 29 mai 1908.

Retour à la Chambre le 30 juin 1908. Rapport Aimond. Avis Chaigne et adoption le 11 juillet 1908.

### Section 1

#### COMMENT EUT LIEU LE RACHAT ?

§ 1 *Raisons qui le justifient.* — La principale raison invoquée par les partisans du rachat découlait de la situation financière de la Compagnie, qui se trouvait dans l'impossibilité de rembourser à l'Etat les sommes qu'elle en avait reçues à titre de garantie d'intérêt. Ces avances s'élevaient au 31 décembre 1907 à la somme globale de 459.040.414 francs, capital et intérêts. Ce qui, à l'expiration de la concession, le 31 décembre 1956, aurait fait un total de 900 millions. L'actif étant insuffisant pour garantir une pareille créance, la Compagnie n'avait plus aucun intérêt à assurer à son réseau une gestion rémunératrice. C'est cette idée que développent Messieurs Aïmond et Klotz dans leurs discours à la Chambre.

A cela les adversaires (1) répondent que si la Compagnie a traversé une période de crise, sa situation cependant s'améliore comme en témoigne l'augmentation des recettes depuis quelques années, notamment en 1907 où elle a atteint 6.600.000 soit un peu plus de 3 %. Il est donc prématuré de conclure à l'impossibilité pour la Compagnie de se libérer, et l'Etat n'a aucun avantage à racheter maintenant un réseau qui lui ferait retour, à la fin de la concession, dégrêvé de toutes charges.

Cependant les partisans du rachat (2) contestent l'exactitude de ces propositions et s'efforcent de démontrer que l'augmentation du produit net, dont on fait état, n'est qu'illusoire, la Compagnie ayant, dans les dernières années, ajourné des travaux importants, restreint son personnel, négligé de renouveler son matériel et approvisionnements.

Les adversaires du rachat inventèrent un autre argument tiré de l'obligation incombant à l'Etat, aux termes des conventions intervenues avec la Compagnie, de payer aux actionnaires jusqu'à la fin de la concession (1956) le dividende minimum. Par suite, le Trésor devra déboursier à titre de prix de rachat, des sommes égales à celles qu'il eut avancées à titre de garantie d'intérêts. A cela, Messieurs Barthou et Caillaux répondent que si, dans l'avenir, l'exploitation du réseau devient rémunératrice, cette situation prospère se traduira, dans l'hypothèse du rachat, par l'encaissement de bénéfices, et non pas seulement, comme dans l'hypothèse inverse, par la suppression des charges résultant de la garantie d'intérêt.

---

(1). Voir BEAUREGARD J. O., 8 décembre 1906, pages 2972 et suivantes.

(2) BARTHOU. J. O., 3 juin 1908, page 695.

§ 2. *Procédure du rachat.* — Quoi qu'il en soit, le rachat fut voté par le *Sénat* à trois voix de majorité après un discours de M. Rouvier, qui se déclarait contre. C'était pour le Ministre un succès, mais bien maigre. La chose provoqua d'ailleurs de nombreuses critiques, dont M. Leroy-Beaulieu se fait l'écho, dans son journal *l'Economiste Français*, à la date du 4 juillet 1908 (1). Après avoir exposé les difficultés auxquelles l'Etat était en butte, à cette époque, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur, il ajoute :

« Et c'est ce moment que le Ministère choisit pour se mettre sur les bras une affaire des plus compliquées et des plus onéreuses : le rachat et l'exploitation par l'Etat du réseau de la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest. Cette affaire, il pourra à peine l'ébaucher ; tout témoigne qu'elle va rester en suspens, non seulement des mois, mais plusieurs années. »

Ces idées pessimistes n'étaient pas sans fondement. M. Leroy-Beaulieu avait, en effet, sous les yeux, l'exemple assez symptomatique du réseau de l'Est-Algérien, racheté depuis deux ans environ et dont la Compagnie restait toujours nantie, en continuant à l'exploiter. Il était donc en droit de se demander, si l'Etat pouvait entrer en possession du réseau et l'exploiter.

Le projet de loi de rachat voté par le Sénat était ainsi conçu :

« ARTICLE PREMIER. — Le Ministre des Travaux publics est autorisé à procéder au rachat à l'égard de la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest.

ART. 2. — Il sera statué par une loi spéciale sur l'organisation et l'administration du réseau.

Les mesures financières destinées à pourvoir aux dépenses de toute nature, qu'entraîneront le rachat et l'exploitation du réseau jusqu'au jour de la promulgation de cette loi spéciale, ainsi que les conditions générales d'administration provisoire seront déterminées par une loi ».

Une seule modification avait été apportée au texte adopté par la Chambre des Députés : la substitution, dans l'article 2, par 1, du mot de « loi » au mot de « décret ».

Dans tout cela il n'y a guère qu'une autorisation de rachat donnée au gouvernement. Cependant, malgré les pronostics funestes de M. Leroy-Beaulieu, le gouvernement semble mettre une hâte fébrile à faire aboutir les opérations concernant le rachat d'exploitation du réseau de l'Ouest par l'Etat, témoin le projet de loi déposé le 30 juin par M. Barthou, ayant pour objet le fonctionnement provisoire du réseau à racheter, et

---

(1). *Economiste* 1908, T. 2 p. 2.

dans l'exposé des motifs duquel il déclare : « le gouvernement demeure fermement résolu à hâter autant qu'il dépendra de lui l'examen et le vote de ce projet, afin que l'organisation définitive qu'il estime nécessaire d'adopter pour les Chemins de fer de l'Etat soit, s'il est possible, mise en vigueur avant la réunion du réseau de l'Ouest au réseau actuel de l'Etat ».

Successivement sont présentés à la Chambre deux rapports, rédigés au nom de la Commission des Chemins de fer : l'un, par M. Aimond sur le projet relatif au rachat de l'Ouest, modifié dans son article 2 par le Sénat, en vue de fixer par une loi, le régime provisoire après rachat du réseau de l'Ouest, ainsi que toutes mesures financières nécessitées par le rachat ; l'autre, par M. Régnier, sur le projet réglant ces conditions provisoires et l'organisation financière. Tous les deux concluent à la nécessité du vote préalable de la loi sur le régime provisoire et des crédits additionnels, avant toute notification de rachat à la Compagnie de l'Ouest et la reprise effective du réseau.

## Section 2

### MODE DE GESTION DU RÉSEAU RACHETÉ

La question brûlante entre toutes est de savoir par quel mode de gestion vont être régis les chemins de fer rachetés ?

§1. — *Opinions en présence.* — A s'en tenir aux opinions exprimées peu de temps avant par les hommes politiques les plus influents, la solution n'est pas douteuse. M. Clémenceau voit dans le rachat de l'Ouest la « sécurité de l'Etat contre les entreprises abusives des grandes Compagnies de Chemins de fer » (1). Et, ailleurs, il ajoute : « Je ne voudrais rien dire qui dépasserait ma pensée, mais cependant, je suis obligé de déclarer que c'est une des préoccupations constantes de l'opinion démocratique en France que l'Etat soit mis en mesure de se défendre contre les grandes sociétés financières » (2).

L'exploitation directe par l'Etat apparaît donc aux hommes du gouvernement comme la barrière indispensable à la sécurité de l'Etat contre le flux trop puissant des entreprises privées.

Telle n'est pas cependant l'opinion personnelle de M. Aimond. D'abord, il considère que la résolution de la question

---

(1) J. O. 26 juin 1908, p. 841, 2<sup>e</sup> colonne.

(2) *Ibidem*, 26 juin 1908, p. 839, 3<sup>e</sup> colonne.

n'est pas immédiate et que ce serait une erreur de prétendre « que le vote du projet par les deux Chambres impliquerait par cela même l'exploitation directe par l'Etat du réseau racheté ».

D'autre part, il reconnaît que l'accord parfait en la matière est loin d'être réalisé et que « la discussion de ce projet n'ira pas toute seule ; cette discussion, qu'on le veuille ou non, mettre aux prises les partisans de doctrines fort opposées ». Et M. Aimond passe en revue les divers systèmes possibles de gestion industrielle, depuis l'exploitation directe par l'Etat, jusqu'à la concession à des Compagnies privées en passant par « des modalités intermédiaires, telles que la régie intéressée ou le régime spécial auquel est soumis la Banque de France.

En définitive le procédé auquel on va recourir est exposé par M. Barthou au début de son projet de loi du 30 juin 1908 (1).

« La solution la plus simple et la plus logique, dit-il, consiste à étendre au réseau de l'Ouest, après sa réunion au réseau de l'Etat, les règles administratives et financières applicables aux Chemins de fer de l'Etat et dont les principales résultent des deux décrets du 25 mai 1878, du décret du 10 décembre 1895 et de l'article 7 de la loi de finances du 29 décembre 1882. Le réseau de l'Ouest se trouvera ainsi soumis à un régime qui fonctionne depuis trente ans au réseau de l'Etat, sous le contrôle du Parlement et dont les conditions d'application sont par suite exactement connues ; en même temps, l'unité des méthodes d'administration qui est essentiellement désirable sera immédiatement réalisée pour les deux réseaux. »

Donc, on connaît les inconvénients du système employé jusqu'alors. Chaque année, les rapporteurs en font mention, réclamant une organisation nouvelle, une Commission est nommée pour étudier la question. Au lieu de tout cela, on étend le régime dont on déplorait tant les imperfections à un nouveau réseau dont les conditions financières sont telles que certains économistes (2) ont pu le qualifier de « *mox moritura* ».

§ 2. *Solution adoptée.* (Loi du 18 décembre 1908.) — Ce régime est détaillé par la loi du 18 décembre 1908 (3) intitulée :

---

(1) *J. O.*, 1908, page 630.

(2) LEROY-BEAULIEU. *Economiste* 1909 — Tome II, page 9.

(3) Débats parlementaires auxquels a donné lieu cette loi :

*Chambre des Députés* : projet présenté par BARTHOU, le 30 juin 1908 ; rapport RÉGNIER, du 2 juillet 1908.

Avis présenté au nom de la Commission du budget par Monsieur CHAIGNE, le 10 juillet 1908. Discussion et adoption le 11 juillet 1908.

« Loi réglant les conditions provisoires d'exploitation, après rachat, du réseau de la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest, ainsi que les mesures financières nécessitées par le rachat ».

Voyons quelles en sont les caractéristiques :

A. *Budget distinct pour les deux réseaux.* — D'après l'article 3 : « les recettes et les dépenses de l'exploitation provisoire du réseau racheté des Chemins de fer de l'Ouest feront l'objet d'un budget annexe, rattaché pour ordre au budget général de l'Etat, dans les conditions fixées par la loi du 29 décembre 1882 et le décret du 25 mai 1878, modifiés par le décret du 10 décembre 1895 ». Donc, il n'y a pas fusion entre l'ancien réseau et le nouveau. Pourquoi ? Pour pouvoir suivre constamment d'une manière exacte les conséquences financières de la reprise de l'Ouest. Ce budget de l'Ouest, d'ailleurs, tout comme l'autre, versera ses excédents au budget général de l'Etat (produit des diverses exploitations), de même lorsque les dépenses dépasseront les recettes, le déficit sera comblé par l'inscription de crédits au budget du Ministre des Travaux publics. C'est ce que décide l'article 3 par. 3.

B. *Création d'un budget d'établissement.* — L'ancien réseau de l'Etat n'avait qu'un simple budget d'exploitation. Pour le réseau racheté, en sera-t-il ainsi ? Ici l'article 3 par. 2 doit attirer notre attention. Il stipule que « seront également inscrites en dépenses à ce budget annexe, les provisions à verser à la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest, à valoir sur l'annuité définitive de rachat ». Que sont ces provisions ? Sinon des charges de capital. Voilà donc une première différence avec l'ancien réseau de l'Etat, qui ne comprenait uniquement que des charges d'exploitation.

La seconde concerne les dépenses d'établissement dont le sort est réglé par l'article 4 qui constitue la pièce capitale du nouveau rouage construit par la loi du 18 décembre 1908, et que nous reproduisons en entier :

---

*Sénat.* — Présenté le 13 juillet 1908 :

Avis présenté au nom de la Commission des finances par BIENVENU MARTIN, le 3 décembre 1908.

Discussion et adoption avec modifications le 8 novembre 1908.

Retour à la Chambre le 8 décembre.

Rapport RÉGNIER, le 10 décembre :

Avis présenté au nom de la commission du budget par CHAIGNE, le 14 décembre 1908.

Déclaration d'urgence adoption et discussion le 17 décembre 1908.

ART. 4. — Il sera ouvert, parmi les services spéciaux du Trésor un compte intitulé : *exploitation provisoire du réseau racheté des Chemins de fer de l'Ouest*.

Seront portés à ce compte :

En recette :

Le produit des obligations émises par le ministre des finances dans la limite des autorisations qui seront données à cet effet par les lois de finances ou par des lois spéciales ;

En dépense :

1° Le montant des travaux complémentaires exécutés sur les lignes en exploitation du réseau racheté de l'Ouest, après la clôture de leurs comptes respectifs de construction ;

2° Les paiements effectués pour l'achat ou la construction du matériel roulant en augmentation d'inventaire ;

3° Le montant des travaux exécutés sur les lignes nouvelles comprises dans l'état annexé à la loi de finances ;

4° Les travaux de parachèvement sur les lignes en sections de lignes en exploitation ;

5° Les études de lignes dont l'exécution n'est pas commencée ;

6° Le fonds de roulement jusqu'à concurrence d'une somme de 12 millions de francs mis à la disposition du service d'exploitation du réseau racheté des Chemins de fer de l'Ouest.

La loi qui règlera l'organisation et l'administration définitives du réseau racheté déterminera les conditions dans lesquelles sera opérée la clôture et sera effectué l'amortissement du compte spécial ouvert en vertu du présent article.

Deux idées importantes se dégagent de ce texte :

1° *Recours à l'emprunt*. — Les dépenses d'établissement ne sont plus payées par l'impôt, ni supportées par le budget général mais couvertes par l'emprunt. Un compte d'avances est ouvert parmi les services spéciaux du Trésor et alimenté par des obligations à court terme. Donc, le réseau emprunte comme les Compagnies, quitte à se soumettre aux conditions fixées par les lois de finances.

Ce système avait été auparavant l'objet de discussions nombreuses. Depuis 1902, à chaque exercice, les rapporteurs du budget ne cessaient de préconiser la réalisation par le réseau de l'Etat d'emprunts destinés à lui procurer les ressources nécessaires « pour doter rationnellement les travaux de construction et les travaux complémentaires, y compris le matériel roulant des Chemins de fer de l'Etat, en substituant au mieux des intérêts du Trésor le paiement par annuités au paiement en

capital (1) ». Pratiquement cela devait se faire sous la forme d'une émission d'obligations du chemin de fer de l'Etat garantie par les produits nets de l'exploitation. L'idée était neuve en matière de gestion d'Etat et de nature à effrayer quelques timorés. Mais ce système, outre qu'il avait l'avantage de décharger sensiblement le budget général, quant à ses charges annuelles, ne pouvait que rallier tous les suffrages, à condition de se placer sur le terrain purement économique, industriel et commercial.

« L'emprunt constitue, en effet, dit M. Ribès-Méry (2), un instrument indispensable à la prospérité des industries privées et pas plus que ces dernières les industries d'Etat ne sauraient s'en passer. Lorsque l'Etat emprunté pour exécuter des travaux productifs tels que Chemins de fer, téléphones, canaux, etc., sa dette n'a pas uniquement le caractère d'une avance sur les impôts à percevoir. Elle se présente surtout comme un es-compte des bénéfices que l'œuvre entreprise donnera. Et certes on ne saurait accepter que l'argent engagé reste à tout jamais à la charge de l'Etat. Il est bien entendu qu'il faudra se servir des profits pour rembourser les prêteurs, en d'autres termes amortir et amortir sur un nombre d'années qui variera avec la nature des exploitations. »

En pareille occurrence, l'Etat n'agit plus en tant que puissance publique. C'est un industriel et c'est en ladite qualité qu'il doit procéder à la gestion dont il a la charge et avec des moyens propres aux entreprises industrielles.

Telle est la thèse que soutiennent les différents rap-porteurs (3) qui se succèdent avant 1908.

Et c'est l'article 4 de la loi du 18 décembre 1908 qui va opérer la réforme demandée.

2° *Fonds de roulement*. — L'établissement d'un fonds de roulement au profit des Chemins de fer de l'Ouest est une innovation opportune. Grâce à lui, les dépenses de matières ne seront portées au budget qu'au moment de leur utilisation. Entre le Trésor et le budget, il s'interposera un compte inter-médiaire « Approvisionnements généraux » où s'inscriront toutes les entrées et sorties de marchandises. Du fonctionne-ment de ce nouveau compte découlera le gros avantage de pouvoir acheter lorsque les cours sont favorables et non plus à date fixe.

---

(1) CHAPUIS, Rapport budget T. P. 1903.

(2) *Opus cité*, p. 151.

(3) CHAPUIS, budget 1903.

L'HOPITEAU, budget 1904.

RÉGNIER, budget 1907.

Il restait à régler la question des charges, c'est-à-dire de l'intérêt et de l'amortissement des capitaux d'établissement. Allait-on suivre l'exemple du réseau de l'Etat, qui ne fait intervenir, dans ses dépenses, ni l'intérêt ni l'amortissement des capitaux d'établissement ?

A la demande posée par M. Plichon, M. Doumer, rapporteur général de la Commission du budget répond : « La Commission a tenu à ce que la Chambre put suivre les comptes de recettes et de dépenses, y compris les charges du capital pour le nouveau réseau ».

Malgré cela, aucun rapport, ni discussion n'en parle et la question n'est pas résolue.

C) *Fonctionnement du compte « exploitation provisoire du réseau racheté ».*

D'après l'article 5 de la loi du 18 décembre 1908, les dépenses prévues au titre du compte d'établissement « seront effectuées dans la limite des crédits d'autorisation qui seront ouverts, chaque année, par la loi de Finances ». C'est, en application de ce texte qu'interviennent les articles 32 et 33 de la loi de finances du 26 décembre 1908, dont voici la teneur :

« ART. 32. — Il est ouvert au Ministre des Travaux publics pour l'année 1909, au titre du compte des services spéciaux du Trésor : « Exploitation provisoire du réseau racheté de la Compagnie de l'Ouest » des crédits s'élevant à la somme totale de 50.200.000 francs, répartie ainsi qu'il suit :

|                                                                                                                                                                       |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| « Travaux complémentaires à exécuter sur les lignes en exploitation du réseau racheté de l'Ouest, après la clôture de leurs comptes respectifs de constructions ..... | 10.000.000        |
| « Achat ou construction du matériel roulant en augmentation d'inventaire .....                                                                                        | 24.000.000        |
| « Travaux à exécuter sur les lignes nouvelles comprises dans l'état K annexé à la présente loi.                                                                       | 3.500.000         |
| « Travaux de parachèvement sur les lignes ou sections de lignes en exploitation .....                                                                                 | 600.000           |
| « Etude des lignes dont l'exécution n'est pas commencée .....                                                                                                         | 100.000           |
| « Fonds de roulement à mettre à la disposition du service d'exploitation du réseau racheté des Chemins de fer de l'Ouest .....                                        | 12.000.000        |
| <b>TOTAL .....</b>                                                                                                                                                    | <b>50.200.000</b> |

Les crédits ou portions de crédits restés disponibles en fin d'année pourront être reportés par décrets à l'année suivante.

ART. 33. — « Le Ministre des Travaux publics est autorisé, pour subvenir aux dépenses visées à l'article précédent à émettre en 1909 au mieux des intérêts du Trésor et jusqu'à concurrence de la somme de 50.200.000 francs des obligations à court terme dont l'échéance ne pourra dépasser l'année 1915. »

Les mêmes dispositions seront prises, au titre de l'exercice 1910, par la loi de finances du 8 avril 1910 dont les articles 75 et 76 reproduisent aux chiffres près, les deux articles ci-dessus mentionnés.

§ 3. *Répercussion sur le budget de l'Etat.* — Donc le régime financier de l'exploitation provisoire du réseau de l'Ouest comprend un double budget :

1° Un *ordinaire* sous forme de budget *annexe* rattaché au budget général (art. 3, Loi du 18 décembre 1908) ;

2° Un *extraordinaire* ou *compte spécial* gagé sur les fonds d'emprunt (article 4 même loi).

Au premier figurent toutes les dépenses d'exploitation que la Compagnie de l'Ouest supportait, en y faisant face avec ses recettes d'exploitation, sauf à combler le déficit par un appel à la garantie d'intérêt. Par là « il s'ensuit, écrit M. Doumer, dans son rapport du 21 décembre 1908, que, normalement, et si rien ne venait troubler la situation, le budget annexe équilibrerait ses dépenses d'exploitation, y compris les charges du capital, ou, en l'espèce, l'annuité de rachat, avec ses recettes, plus une subvention de l'Etat qui serait égale au montant de la garantie d'intérêt. Le nouveau régime d'exploitation de l'Ouest ne devrait donc imposer au budget de l'Etat aucune charge supplémentaire.

Quant au compte spécial, il supporte toutes les dépenses de travaux que la Compagnie payait à l'aide de fonds d'emprunt. Les obligations à court terme de l'Etat se substituent, en recettes, aux obligations qu'émettait la Compagnie. A cette différence près, la situation reste la même. (Rapport Doumer-Loc. cité).

En fait, ce budget annexe et ce compte spécial ne manquent pas de charger lourdement le budget de 1909. L'évaluation des recettes fait, en effet, apparaître une insuffisance des produits de l'exploitation de plus de 31 millions de francs ; sans doute cette somme doit être réduite du montant des annuités qui auraient été payées en 1909, à la Compagnie de l'Ouest, soit 13.800.000 francs ; ce sont néanmoins 17.200.000 de dépenses nouvelles qui grèvent le budget général. Il a fallu d'ailleurs y pourvoir par une augmentation du chiffre des obligations à court terme en vertu de l'article 26 de la loi du 28 décembre.

Voici comment :

Ce chiffre, primitivement fixé par la Chambre à 36 millions (2<sup>e</sup> séance du 28 novembre 1908), fut porté par le Sénat à 39 millions, à raison de certaine évaluation de recettes qui lui parurent excessives et qu'il réduisit (séance du 21 décembre). Mais par suite de l'insuffisance du produit de l'exploitation des Chemins de fer de l'Ouest, les dépenses ordinaires s'accrurent de 15 millions environ, et la Commission du budget de la Chambre dut proposer l'émission de 54 millions d'obligations (rapport Doumer du 21 décembre 1908). Le 22 décembre, la Chambre ratifia ce chiffre qui fut augmenté de 2 millions par le Sénat et ramené à 55 millions par la Chambre. Après quelques tractations entre les deux Chambres le 24 décembre, l'accord se fit sur cette somme.

Donc, deux emprunts autorisés par la loi du 28 décembre : celui-ci, et celui destiné à équilibrer le compte spécial ouvert pour l'exploitation provisoire des Chemins de fer de l'Ouest jusqu'à concurrence d'une somme de 50.200.000. Ce compte spécial ouvert par l'article 32 et alimenté par l'emprunt prévu à l'article 33, prêta à beaucoup de critiques. Sans doute, « le Sénat doit se féliciter, dit M. Poincaré dans son rapport verbal au Sénat du 23 décembre, d'avoir exigé que ce compte fût au plus tard clos et amorti dans deux ans. A cette date, il faudra bien aviser et renoncer à un mode d'emprunt aussi dangereux. Si on y persistait, on ne tarderait pas à ébranler le crédit de l'Etat ». Car le tout n'est pas d'emprunter, il faut pouvoir amortir. Or rien, dans la loi, ne prévoit cette mesure prudente qui est à la base de toute gestion bien conduite. D'ailleurs il ne faut pas se faire illusion sur la différence qui semble exister entre l'emprunt de 50 millions destiné au service spécial et celui de 55 millions qui a pour but d'assurer la balance du budget. Et Poincaré ajoute avec raison, que « c'est en réalité un total de 105 millions d'emprunts nouveaux qui entrent dans ce budget ».

Ce système d'émission d'obligations en vue de la couverture des frais d'établissement fut généralisé et appliqué, dans le projet du budget de 1910, à l'ancien réseau de l'Etat, qui par le fait même se trouve assimilé au réseau racheté. Cette innovation dont la conséquence immédiate fut de décharger le budget général pour une part appréciable, fait l'objet de l'article 70 du projet, ainsi conçu : « Il est ouvert dans le compte des services spéciaux du Trésor institué par l'article 4 de la loi du 18 décembre 1908, pour les dépenses du réseau racheté des Chemins de fer de l'Ouest, une deuxième section à laquelle seront inscrites les dépenses de même nature afférentes

à l'ancien réseau de l'Etat. Seront également imputées à ce compte qui prendra le titre : « Exploitation provisoire des Chemins de fer de l'Etat » les dépenses de mise en état normal d'entretien des voies et bâtiments et du matériel roulant du réseau racheté ».

Ce projet fut abondamment discuté à la Chambre et au Sénat où M. Aimond appuya l'unification du régime des deux réseaux. Mais il y eut des tractations et finalement le texte fut voté après quelques retouches : compte spécial rejeté et ouverture de crédits extraordinaires afférents aux dépenses d'établissement par loi spéciale.

### Section 3 -

#### RÉSULTATS DE L'EXPLOITATION PROVISOIRE, PAR L'ÉTAT, DU RÉSEAU DE L'OUEST, DE 1908 A 1911

Il semble que l'exploitation par l'Etat n'ait pas porté de bons fruits. En effet, jamais, avant le rachat, l'insuffisance du produit de l'exploitation par rapport aux charges, insuffisance à couvrir par le Trésor, en vertu de la garantie d'intérêt, n'avait dépassé 27 millions, chiffre de 1908. Or, en 1911, elle atteignait 77 millions de francs. La cause en est, non pas dans l'augmentation des charges de capital, mais dans l'énorme diminution du produit net de l'exploitation. Il ne faut pas en chercher l'origine d'ailleurs dans un abaissement des recettes, qui ont au contraire monté. Cette diminution est due à un gonflement anormal de dépenses. Le tableau suivant permet d'en juger (1).

#### RECETTES, DEPENSES ET INSUFFISANCES DU RESEAU DE L'OUEST DE 1905 A 1911 (EN MILLION DE FRANCS)

##### *Exploitation de la Compagnie*

|      | Recettes<br>brutes | Dépenses<br>d'exploitation | Produit<br>net | Charges<br>du Capital | Insuffisance |
|------|--------------------|----------------------------|----------------|-----------------------|--------------|
| 1905 | 198.5              | 110.7                      | 87.8           | 96.1                  | 8.3          |
| 1906 | 208.6              | 119.1                      | 89.5           | 96.3                  | 6.8          |
| 1907 | 211.2              | 131.1                      | 80.1           | 97.5                  | 17.4         |
| 1908 | 218.4              | 146.8                      | 71.6           | 98.6                  | 27.0         |

##### *Exploitation de l'Etat*

|      |       |       |      |       |      |
|------|-------|-------|------|-------|------|
| 1909 | 219.3 | 152.8 | 66.5 | 101.5 | 35.0 |
| 1910 | 229.6 | 174.4 | 55.2 | 101.5 | 46.3 |
| 1911 | 231.4 | 207.3 | 24.1 | 101.5 | 77.4 |

(1) *Economiste* 1911, I, 2 p. 979.

Donc, la diminution du produit net et l'augmentation corrélative des insuffisances d'exploitation ont pour cause unique ment l'accroissement des dépenses. Les recettes ont cru modérément sans doute, mais normalement : de 20 millions entre 1905 et 1908, de 13 millions en 1908 et 1911. Les dépenses, par contre, ont progressé d'une façon extraordinaire, gagnant 36 millions de 1905 à 1908, et 60 millions et demi de 1908 à 1911. Le coefficient d'exploitation qui était de 56 % en 1905 et 68 % en 1908 s'élève en 1911 à 90 %.

Et encore, ce taux démesuré n'exprimait qu'incomplètement la réalité. Car certaines dépenses résultant du défaut d'entretien de la Compagnie, avant le rachat, ont été considérées comme des dépenses exceptionnelles non susceptibles d'entrer dans celles d'exploitation. Par suite, elles ont été portées à un compte spécial intitulé « l'arriéré légué par la Compagnie de l'Ouest ». Si bien qu'en fait elles doivent s'ajouter aux chiffres ci-dessus énoncés, sinon en totalité, du moins en grande partie, car le caractère anormal de ces dépenses ne semble pas justifié, témoin ce que disait alors M. Colson : « De tous les renseignements qu'il est possible de recueillir, aussi bien auprès des ingénieurs de la régie ou de l'ancienne Compagnie que de ceux du contrôle, il se dégage très nettement que le réseau de la Compagnie de l'Ouest a été, jusqu'au dernier jour, en bon état d'entretien ».

Quant aux causes de ces dépenses, l'examen de ce seul tableau nous en dira l'origine.

Dépenses du réseau de l'Ouest en 1908 et 1912 (en millions de francs) :

|              | Personnel | Autres Dépenses | Total |
|--------------|-----------|-----------------|-------|
| 1908         | 79,1      | 67,7            | 146,8 |
| 1912         | 122,7     | 78,7            | 201,4 |
| Augmentation | 43,6      | 11,0            | 54,6  |

Ce sont donc pour les 4/5 des dépenses de personnel. Cela tient à deux choses : l'accroissement des effectifs, d'une part, l'accroissement des salaires d'autre part. Nous constaterons simplement le fait sans rechercher s'il était ou non justifié. Néanmoins, à la décharge des résultats aussi peu brillants, il faut avouer que la succession recueillie par l'Etat était particulièrement mauvaise et que ce n'est pas du premier coup que l'on peut rendre prospère une entreprise en pleine décadence

## DEUXIÈME PARTIE

---

RÉGIME DÉFINITIF ÉTABLI PAR LA LOI DU 13 JUILLET 1911. —

### APPLICATION ET MODIFICATIONS

Nous avons exposé dans la première partie de quelle manière l'Etat s'est constitué, en l'espace de 30 ans, un réseau de lignes de chemins de fer, dont il se chargeait d'assumer la gestion. Il semble, cependant, assez téméraire de donner le nom de « réseau » à ce noyau formé par la juxtaposition des lignes rachetées en 1878 et de celles acquises par l'opération de l'Ouest. Il y a là coexistence de deux entités administratives et financières soumises chacune à une réglementation spéciale et n'ayant comme point commun que leur état d'entreprise soumise à la gestion de l'Etat. L'unité et l'homogénéité financières font complètement défaut. Aussi, le but du législateur, dès la fin de 1908 sera-t-il de tenter le rapprochement entre ces deux organismes, en les dotant chacun d'un statut financier autant que possible identique, quitte à leur accorder une certaine indépendance, analogue à celle dont jouissent les réseaux concédés.

De même que les règles posées en 1878 avaient été déclarées « provisoires », la Loi du 13 juillet 1908, article 2, stipule que « il sera statué par une loi spéciale sur l'organisation et l'administration du réseau » nouvellement racheté. La réglementation de 1908 n'était donc aussi qu'une œuvre d'attente.

De 1908 à 1911, la question de la réorganisation financière des Chemins de fer de l'Etat fait l'objet, tant au Sénat qu'à la Chambre, de nombreux débats et de rapports volumineux. En novembre 1909, une Commission est chargée d'étudier le problème. De l'ensemble de ses travaux est issu le projet de loi du 30 juin 1910, lequel va servir de modèle, sous réserve de certaines modifications, au document sur le régime définitif. Ce document, c'est la loi de finances du 13 juillet 1911 (articles 41 à 53) qui pose définitivement les bases de la nouvelle organisation financière des Chemins de fer de l'Etat.

## CHAPITRE I

### BASES DÉFINITIVES POSÉES PAR LA LOI DU 13 JUILLET 1911 (Articles 41 à 53)

Ce texte fondamental constitue à proprement parler, le véritable statut des Chemins de fer de l'Etat. Il traite à la fois de l'organisation administrative et de l'organisation financière. Mais tandis que pour cette dernière on remarque une tendance certaine vers l'autonomie, la seconde au contraire constitue un retour considérable en arrière et fait contraste avec l'organisation financière. Tous les pouvoirs sont concentrés dans la main du ministre des Travaux publics, par rapport auquel les autres organes ne jouent que le rôle de comparses (1).

Il semble que le législateur, après avoir affranchi dans une certaine mesure le réseau au point de vue financier, ait craint de perdre la main-mise et le contrôle sur un organisme qu'il considèrerait plus comme un service public que comme une entreprise industrielle. C'est pourquoi il s'est refusé à confier la Direction à un organe susceptible de faire preuve d'indépendance et d'initiative personnelle.

Tel n'est pas le système adopté pour la gestion financière par les articles 41 à 53 de la loi du 13 juillet 1911, à l'analyse desquels nous allons procéder.

#### Section 1

#### COMMENTAIRES DES ARTICLES 41 A 53 DE LA LOI SUR LE RÉGIME DÉFINITIF

§ 1. *Composition et condition juridique du réseau.* — ARTICLE 41. — « L'ensemble des lignes qui constituent le réseau des Chemins de fer de l'Etat (ancien réseau de l'Etat et réseau racheté de l'Ouest) et de celles qui y seront rattachées par des lois ultérieures est exploité, au compte de l'Etat, par une administration unique placée sous l'autorité du ministre des Travaux publics et dotée de la *personnalité civile* ».

---

(1) Voir plus loin page 38.

Cet article règle la composition et la condition juridique du réseau de l'Etat. Il n'a fait l'objet d'aucune discussion ni à la Chambre ni au Sénat. L'Ouest et l'ancien réseau de l'Etat ne font plus qu'un tout, exploité par une seule et même administration jouissant de la personnalité civile et donc autonome. L'unité de gestion et l'indépendance financière se trouvent proclamées. C'est désormais sur ces deux principes que tout l'édifice reposera.

§ 2. *Classement des recettes et dépenses.* — ARTICLE 42. — « Les recettes et les dépenses des Chemins de fer de l'Etat sont inscrites à deux budgets annexes rattachés pour ordre au budget général : l'un pour l'ancien réseau de l'Etat, l'autre pour le réseau racheté de l'Ouest. »

Donc, création de deux budgets annexes. Le projet du 30 juin 1910 ne créait qu'un seul budget annexe. Cela pouvait avoir des *inconvénients* auxquels le Ministre des Finances fait allusion : le capital d'établissement des Chemins de fer de l'Etat ancien n'est pas déterminé. Par suite le budget unique ne comprendrait en dépense qu'une fraction seulement des charges du capital, celles de l'Ouest. D'autre part, il semble plus facile, dans un budget unique, de présenter *distinctement* les recettes et les dépenses du réseau racheté, de façon à permettre au Parlement de suivre les fluctuations du produit net et d'apprécier les résultats financiers produits par le rachat.

La Commission des Chemins de fer proposa un seul budget, mais avec deux sections, de façon à pouvoir séparer les recettes et dépenses des deux réseaux. Cependant, après discussion, elle se rallia à la première conception : création de deux budgets distincts.

§ 3. *Crédits supplémentaires et formalités budgétaires.* — Ces budgets sont alimentés par les crédits votés chaque année par le Parlement (Loi). En cas d'insuffisance, possibilité de crédits supplémentaires suivant l'article 42 par 2.

« Les crédits supplémentaires reconnus nécessaires au cours d'un exercice pour assurer l'exploitation du réseau, ne peuvent être ouverts que par une loi ; toutefois, pendant la prorogation des Chambres, ils peuvent l'être par *décrets* contresignés des ministres des Travaux publics et des Finances, dans les conditions prévues à l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879. La nomenclature des services qui pourront donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires devra figurer à l'état des services votés annexé à la loi de finances. »

L'article 5 de la loi du 14 décembre 1879 exige la délibération et l'approbation du Conseil des Ministres et l'examen du Conseil d'Etat.

Ce par. 2 de l'article 42 fut l'objet de remaniements par le Sénat qui n'accepta pas les mots « au cours d'une année » remplacés par « au cours d'un exercice » et mit à la place du mot « décret » le mot « loi » pour l'ouverture des crédits supplémentaires. C'était supprimer les avantages accordés par l'article 7 de la loi du 29 décembre 1882 (1) (crédits ouverts par décrets et faire renaître les inconvénients inhérents à toute procédure parlementaire.

Aux budgets de chaque exercice doivent être annexés un certain nombre d'états énumérés par l'article 42 « *in fine* ». Ce sont :

1° Un état donnant la décomposition par groupe et par classe de l'échelle des traitements ou salaires de l'ensemble du personnel permanent ; par groupe et par zone ou localité, des indemnités de résidence et autres indemnités fixes, journalières, mensuelles ou annuelles ;

2° Un état présentant la ventilation par réseau, par compte et par chapitre, des traitements, salaires et indemnités fixes ;

3° Les arrêtés fixant le taux des frais de déplacement et autres allocations accessoires.

§4. *Emission d'obligations.* — ART. 44. — Des obligations amortissables seront émises par les soins du Ministre des Finances pour faire face aux dépenses ci-après :

1° Travaux complémentaires de premier établissement proprement dits ;

2° Dépenses complémentaires de premier établissement du matériel naval et du matériel roulant ;

3° Dépenses complémentaire de premier établissement matériel inventorié ;

4° Etudes et travaux de construction des lignes nouvelles, y compris les parachèvements ;

5° Dépenses exceptionnelles de mise en état d'entretien du matériel roulant et des voies et bâtiments afférentes à l'arrière légué par la Compagnie de l'Ouest ; l'ensemble de ces charges est fixé au minimum de 75 millions ;

6° Reconstitution du fonds de réserve du réseau racheté de l'Ouest en ce qui concerne l'assurance contre l'incendie, ainsi que la réserve du réseau à voie étroite (réseau breton) et constitution d'un fonds de réserve d'assurance maritime pour le réseau racheté de l'Ouest ;

---

(1) Voir précédemment page 13.

7° Constitution de la dotation initiale de la réserve de l'exploitation ;

8° Accroissement du fonds de roulement ;

9° Charges nettes du capital d'établissement des lignes à l'étude ou en construction et insuffisance des produits nets, des lignes particulièrement exploitées jusqu'au premier janvier de l'année qui suivra la mise en exploitation de ces lignes dans toute leur étendue.

Ces obligations seront exclusivement émises pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat. Elles devront être amorties dans un délai maximum de 50 ans ; l'Etat aura toujours le droit de les rembourser au pair par anticipation.

Les charges des obligations correspondant aux dépenses qui auraient été supportées par l'Etat, par application au réseau racheté de l'Ouest et par extension à l'ancien réseau de l'Etat des articles 4 et 8 de la convention du 17 juillet 1883, approuvée par la loi du 20 novembre de la même année, seront remboursées à l'administration des Chemins de fer de l'Etat au moyen d'annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement des emprunts effectués sous forme d'obligations. Ces annuités seront arrêtées pour chaque exercice, d'après le prix moyen (déduction faite de l'intérêt couru au jour de la négociation des titres) de l'ensemble des obligations émises dans cet exercice ; elles seront inscrites au budget général ».

Lese articles 4 et 8 de la Convention de 1883 ci-mentionnés mettent à la charge de l'Etat les dépenses de construction des lignes concédées à la Compagnie de l'Ouest, sous réserve d'une contribution de la Compagnie, à raison de 25.000 francs par kilomètre.

On étend ainsi au nouveau réseau les règles de partage des dépenses entre l'Etat et l'administration des Chemins de fer de l'Etat. C'est une manifestation certaine de la tendance à distinguer l'Etat-pouvoir de l'Etat-industriel et à assimiler le réseau d'Etat aux grandes Compagnies. C'est dans le même esprit qu'est conçu l'article 43 qui charge l'administration des Chemins de fer de la construction des lignes nouvelles comprises dans les limites du réseau et devant y être rattachées.

Quant à la *durée* de l'*amortissement*, elle donna lieu à de nombreux débats, en fin desquels la Chambre et le Sénat tombèrent d'accord pour la fixer à 50 ans.

L'article 44 ajoute :

« Le maximum des émissions sera déterminé chaque année par la loi de finances.

Dans la limite de ce maximum, le montant des émissions successives sera déterminé par le ministre des Travaux publics

et affecté à chacun des chapitres jusqu'à concurrence des crédits alloués par la loi de finances ».

L'emprunt autorisé par l'article 44 a pour but de faire face à des dépenses d'établissement. C'est une *recette extraordinaire* destinée à subvenir à des *dépenses extraordinaires*. On ne peut donc faire figurer ces deux éléments dans un compte d'exploitation ne comportant que des recettes et des dépenses *ordinaires*. D'où création d'un nouveau compte, dont le fonctionnement est réglé par les articles 45, 49 et 50.

§ 5. *Comptabilité*. — ART. 45. — Pour retracer les opérations auxquelles il doit être pourvu, en vertu des articles 44 et 46 de la présente loi, au moyen de l'émission d'obligations à court terme, et, s'il y a lieu, au moyen d'*avances du Trésor*, il sera ouvert au titre de chacun des budgets annexes des chemins de fer de l'Etat une *deuxième section* qui comprendra : en recette, le montant desdites ressources ; en dépense, les dépenses énumérées à l'article 44 précité et, s'il y a lieu, le remboursement des avances du Trésor.

Les crédits ou portions de crédits, qui n'auront pu être consommés à la fin d'un exercice pourront être *reportés* par la loi en même temps que les ressources correspondantes à l'exercice suivant ou ils conserveront leur affectation primitive.

« Les versements effectués à titre de fonds de concours au titre de la deuxième section des budgets annexes donnent lieu à ouverture et à report de crédits dans les conditions fixées par l'article 13 de la loi du 6 juin 1843, et par l'article 52 du décret du 31 mai 1862. Il est fait recette aux budgets annexes de chaque exercice du montant de ces versements jusqu'à concurrence des sommes utilisées au cours de cet exercice. »

Ainsi, à côté du compte d'exploitation, groupant les dépenses et les recettes résultant du trafic, apparaît un nouveau compte : le « compte d'établissement des Chemins de fer de l'Etat ». Il est ouvert à chacun des budgets annexes sous une deuxième section. A son crédit, figure le montant des obligations émises, au débit sont inscrites les dépenses prévues à l'article 44 et s'il y a lieu les sommes versées au Trésor, en remboursement de ses avances. Ces avances sont prévues par l'article 46 aux termes duquel : « Le ministre des Finances peut faire à l'administration du réseau de l'Etat, en attendant la réalisation des émissions autorisées, des avances sur les ressources de la dette flottante, jusqu'à concurrence du maximum autorisé par la loi de finances. Il fixe le taux d'intérêt de ces avances ».

Toutes les recettes et dépenses portées à ce compte d'établissement sont soumises aux règles ordinaires de la comptabilité

publique et au contrôle de la Cour des Comptes. Néanmoins cette dualité de comptes est un premier pas dans la voie d'une comptabilité industrielle. De même, la possibilité de reporter d'un exercice sur l'autre, avec la même affectation, les crédits non employés. La nécessité de l'intervention du législateur, au lieu d'un simple décret, en enlève, il est vrai, les principaux avantages.

Etant donné l'existence, dans chaque budget annexe, d'un compte d'exploitation et d'un compte d'établissement, il importe d'en déterminer les conditions de précision et de sincérité.

C'est ce que règlent les articles 49 et 50 ci-dessous.

ART. 49. — « Les charges du rachat des Chemins de fer de l'Ouest sont inscrites au budget annexe de ce réseau. Les annuités de toute nature qui étaient à la charge de l'Etat, au moment du rachat, en vertu des Conventions avec la Compagnie de l'Ouest continuent à être inscrites au budget général et sont versées par le Trésor à l'Administration du réseau de l'Etat, qui en constate la recette dans ses écritures.

« Un rapport spécial, décrivant les résultats financiers généraux du rachat et de l'exploitation par l'Etat du réseau racheté de l'Ouest est joint au compte définitif de chaque exercice. »

Cet article ne vise que le réseau de l'Ouest uniquement, son but est d'en faire connaître exactement le résultat financier, en tenant compte des charges d'établissement et des annuités versées chaque année par l'Etat à la Compagnie, maintenant à l'administration des Chemins de fer de l'Etat. Il ne peut s'appliquer à l'ancien réseau, car, avec le régime de 1878, il a été impossible de connaître avec précision le capital d'établissement et par suite les charges qui en résultent. La Commission pensa alors, faire l'évaluation du capital d'établissement de l'ancien réseau, pour réaliser l'unification des deux budgets. Les Ministres des Travaux publics et des Finances furent saisis de la question, et c'est l'origine de l'article 50.

« Les charges de la participation de l'administration des Chemins de fer de l'Etat aux dépenses d'établissement de l'ancien réseau de l'Etat arrêtées au 31 décembre 1910 seront évaluées, d'accord entre le Ministre des Travaux publics et le Ministre des Finances, en appliquant aux lignes de ce réseau les dispositions des articles 4 et 8 de la convention du 17 juillet 1883, approuvée par la loi du 20 novembre 1883.

« A partir du moment où elles auront été déterminées, ces charges seront inscrites au budget annexe de l'ancien réseau de l'Etat. »

Le montant des dépenses d'établissement de l'ancien réseau de l'Etat jusqu'au 31 décembre 1910 a été fixé, d'après l'évaluation faite par la Commission de vérification des comptes, à 776.400.000 de francs, chiffre sanctionné par la décision ministérielle du 2 juillet 1914. Quant à la quote-part restant à la charge de l'administration des Chemins de fer de l'Etat, elle a déterminée selon le même mode de calcul que celui appliqué à la Compagnie de l'Ouest par les articles 4 et 8 de la convention du 17 juillet 1883 (1).

§ 6. *Réserve d'exploitation.* — Enfin les articles 47 et 48 règlent la réserve d'exploitation prévue à l'article 44.

L'article 47 décide qu'elle est « destinée à couvrir les dépenses imprévues et exceptionnelles de réfection, ou de grosses réparations autres que celles afférentes à l'arriéré légué par la Compagnie de l'Ouest. La dotation de cette réserve est fixée à un million pour l'ancien réseau de l'Etat et à 5 millions pour le réseau racheté de l'Ouest.

Aucun prélèvement ne pourra être opéré sur ces fonds de réserve qu'en vertu d'une autorisation du ministre des Travaux publics ; les crédits correspondants seront ouverts par décrets contresignés du Ministre des Finances, et la partie de ces crédits qui n'aura pas été utilisée au cours d'un exercice pourra être reportée par décret à l'exercice suivant avec la ressource corrélative.

La partie des fonds de réserve qui aura été employée par application du paragraphe précédent, sera reconstituée au moyen d'un prélèvement sur les recettes qui ne pourra excéder chaque année 3/100 du produit net.

Par conséquent l'objet du fonds de réserve est de subvenir à toute dépense exceptionnelle et imprévue à l'exclusion de l'arriéré légué par la Compagnie de l'Ouest, auquel le compte d'établissement est chargé de pourvoir.

Ce système permet d'éviter toute confusion entre la réserve d'exploitation et le compte d'établissement. La possibilité du report des crédits non épuisés était une des manifestations du caractère industriel que l'on a voulu donner à cette nouvelle organisation ; de même, le souci de reconstituer, dès emploi, les fonds dans lesquels il a été puisé.

ART. 48. — « Les diverses réserves constituées pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat peuvent être employées en valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat.

---

(1) Voir page 33.

Les fonds libres provenant des émissions d'obligations sont versés au Trésor au compte des Chemins de fer de l'Etat ; ils reçoivent un intérêt égal à celui qui est bonifié aux fonds des communes et des établissements publics ; ils peuvent être employés en bons du Trésor.

Les fonds libres provenant des *recettes d'exploitation* sont également versés au Trésor à un *compte sans intérêt*.

C'est le texte du projet du 20 juin 1910. Le Sénat y fit ajouter : « Ils peuvent être employés en Bons du Trésor ». De plus, il assimila, au point de vue des bonifications, les fonds provenant des recettes d'exploitation aux fonds provenant des émissions. Mais — on ne sait pourquoi — la Chambre refusa d'adopter cette disposition, privant ainsi le réseau de l'Etat des bénéfices qui auraient résulté du placement des fonds d'exploitation.

## Section 2

### LIQUIDATION DU RÉGIME PROVISOIRE DE 1908

Telles étaient les grandes lignes du régime institué par la loi du 13 juillet 1911.

Un seul point restait à régler : la *liquidation* du régime *provisoire* de 1908, par règlement du compte ouvert dans les services spéciaux du Trésor.

En vue de la clôture définitive, le gouvernement proposa l'insertion dans la loi d'une disposition qui fait l'objet de l'article 158.

ART. 158. — « Le Ministre des Finances est autorisé à émettre, au mieux des intérêts du Trésor, des obligations amortissables dont le produit servira :

1° A solder le compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor, en exécution de l'article 4 de la loi du 18 décembre 1908 et intitulé : « exploitation provisoire du réseau racheté des Chemins de fer de l'Ouest » ;

2° A rembourser les obligations à court terme émises en vertu des lois de finances 1909 (article 33) et 1910 (art. 76).

### Section 3

#### NOTIONS SOMMAIRES SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

A l'origine, le réseau de l'Etat avait été établi sur le modèle des autres Compagnies. Il y avait notamment un Conseil d'administration avec des pouvoirs propres. En 1895, il devint simplement un Conseil consultatif, placé sous l'autorité du ministre des Travaux publics.

Le législateur de 1911 maintient ce régime : toute la gestion est concentrée dans les mains du ministre. Celui-ci a vis-à-vis des Chemins de fer de l'Etat deux sortes d'attributions :

1° *Générales*, analogues à celles dont il est investi à l'égard des Chemins de fer concédés ;

2° *Spéciales*, en sa qualité de chef de l'administration des Chemins de fer de l'Etat.

L'Administration, qui est unique pour l'ancien réseau de l'Etat et l'Ouest racheté, est conférée à un Conseil de réseau et à un directeur.

*Le Directeur*, nommé par décret, est l'agent d'exécution. Il a sous ses ordres deux sous-directeurs.

*Le Conseil de réseau* est un organe purement consultatif. Il donne son avis sur toutes les questions d'administration. Il se compose de 21 membres nommés par décret suivant un choix déterminé par la loi. Il y a un Président et un Vice-Président désignés par le Ministre des Travaux publics parmi les membres du Conseil. Ces derniers sont nommés pour 4 ans et renouvelés par moitié tous les 2 ans.

Le Ministre prend ses décisions sur rapport du Directeur et, s'il y a lieu, après avis du Conseil de réseau. Exceptionnellement, il doit obtenir l'avis conforme du Ministre des Finances en cas de réduction de tarifs.

### Section 4

#### APPRÉCIATION DU NOUVEAU RÉGIME INSTITUÉ

En somme, le nouveau statut financier des Chemins de fer de l'Etat, défini par la loi du 13 juillet 1911, repose sur deux *idées principales* :

1° Assimilation, dans la mesure du possible, du réseau de l'Etat aux réseaux concédés ;

2° Donner à ce réseau une certaine autonomie.

Cette assimilation se manifeste d'abord dans la *répartition des charges* entre l'Etat-pouvoir et l'Etat-industriel, sur les bases de la Convention de 1883. L'administration des Chemins de fer de l'Etat a une personnalité propre, distincte de celle de l'Etat, et entre ces deux personss morales, interviennent des règlements de comptes, analogues à ceux qui se produisent entre les grandes Compagnies et la puissance publique.

La possibilité de recourir à l'*emprunt* accentue encore la ressemblance du réseau de l'Etat avec les autres réseaux. Et cela d'autant plus que, comme nous le verrons plus loin (1), le régime fiscal de ces obligations se rapprochera beaucoup de celui en vigueur à l'égard des titres amortissables émis par les grandes Compagnies.

De ces constatations il ne faudrait pas conclure, cependant, à une quasi-identité du réseau des Chemins de fer de l'Etat avec les autres réseaux concessionnaires. Car, il existe entre eux une tranchée profonde : d'un côté, l'exploitation a pour support l'argent du contribuable, de l'autre, l'argent des actionnaires. Ici, le contrôle des actionnaires, par l'intermédiaire de son représentant légal, le Parlement, est illusoire ; là, au contraire, il est effectif. Enfin, les bénéfices serviront, chez l'Etat, à dégrever le contribuable. Dans les Compagnies privées, au contraire, ils viendront soit en plus-values, soit en versement au fonds de réserve.

A l'idée d'assimilation aux grands réseaux, s'ajoute celle d'autonomie. Le régime de 1911 l'a fait apparaître à plusieurs chefs. C'est d'abord dans l'indépendance dont bénéficie le budget du réseau vis-à-vis du budget général. Cette indépendance résulte d'une part de l'existence d'un fonds de réserve propre dans lequel le réseau pourra puiser les ressources en certains cas urgents ; elle provient d'autre part, de la faculté d'emprunter, sous forme d'émissions de titres amortissables, les sommes destinées à couvrir l'exécution de travaux importants, et aussi de la possibilité de reporter les crédits inemployés, sous la réserve d'en obtenir l'autorisation du législateur.

L'idée d'autonomie se manifeste encore dans la création au sein du réseau de l'Etat, d'une comptabilité calquée sur le type des comptabilités industrielles. Ces comptabilités comportent toujours :

1°. La distinction entre le compte de premier établissement et celui d'exploitation ;

---

(1) Voir page 70.

2° La spécialisation des recettes et des dépenses du même service.

Il en sera de même pour le budget des Chemins de fer de l'Etat. Et, par suite de son dédoublement, en deux budgets annexes, chacun d'eux comportera en première section, un compte d'exploitation, en deuxième section, un compte d'établissement. Suivant leur origine, les dépenses et les recettes propres à chaque budget viendront s'inscrire à l'un ou à l'autre de ces comptes, dont un examen attentif suffira à déceler la marche plus ou moins heureuse de l'entreprise.

En résumé, la loi de 1911 a doté le réseau des Chemins de fer de l'Etat d'un organisme de gestion, qui, par l'ensemble de ses rouages, se rapproche nettement du type commercial. Il ne faut pas cependant se faire illusion sur la portée de cette réforme. Car, le législateur reste en définitive le *maître* suprême dont l'intervention sera nécessaire tant en matière de report que pour la fixation du montant des emprunts.

---

## CHAPITRE II

### APPLICATION DE LA LOI DU 13 JUILLET 1911

En application de l'article 44 de cette loi fondamentale, chaque année un article de la loi de finances devait fixer le montant des obligations à émettre pour les besoins du réseau des Chemins de fer de l'Etat. Le tableau suivant donne la décomposition des maximum arrêtés successivement de 1912 à 1920.

| TEXTE<br>FIXANT LE MAXIMUM DES<br>OBLIGATIONS A ÉMETTRE | ARTICLE | ANNÉE<br>VISÉE                    | MAXIMA                    |                |
|---------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------|---------------------------|----------------|
|                                                         |         |                                   | RÉSEAU ANCIEN             | RÉSEAU RACHETÉ |
| Loi de finances du<br>27 Février 1912..                 | 25      | 1912 <sup>(1)</sup>               | 26.270.000                | 117.420.000    |
| Loi de finances du<br>13 Juillet 1913...                | 36      | 1913                              | 43.041.200                | 184.287.100    |
| Loi de finances du<br>15 Juillet 1914...                | 46      | 1914 <sup>(2)</sup>               | 43.844.200                | 185.296.900    |
|                                                         |         |                                   | 1 seul budget depuis 1917 |                |
| Loi de finances du<br>31 Décembre 1917                  | 34      | 1918<br>1 <sup>er</sup> trimestre | 47.267.500                |                |
| Loi de finances du<br>11 Août 1919.....                 | 24      | 1919                              | 234.105.600               |                |
| Loi de finances du<br>31 Juillet 1920....               | 64      | 1920                              | 372.493.000               |                |

(1) L'article 2 de la loi du 8 Mars 1912 prévoit en outre une somme de 6 millions pour faire face aux dépenses matérielles et frais d'émission.

(2) Maximum des frais d'émission fixé à 850.000 francs.

## Section 1

### DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME

Le système établi en 1911 fut développé et réglé dans ses moindres détails par le Décret du 27 janvier 1914. Celui-ci, après avoir rappelé, la distinction des deux budgets annexes, comprenant chacun deux sections, énumère les diverses catégories de recettes et de dépenses afférentes à chaque section. Chaque projet de budget annexe est établi par le directeur, présenté, après avis du Conseil de réseau, au Ministre des Travaux publics et arrêté par la loi annuelle de finances. Le décret règle, en outre, l'exécution des services, notamment les pouvoirs du directeur, le contrôle des dépenses engagées et les mesures relatives aux opérations d'établissement. Il s'occupe enfin de la liquidation, de l'ordonnancement et du mandatement des dépenses, et d'une manière plus générale, de tout ce qui a trait à l'organisation comptable du réseau.

Il fut complété lui-même par un certain nombre de décrets dont voici l'énumération :

*Décret du 8 juillet 1914*, relatif à la remise des pièces justificatives des comptes du caissier général des Chemins de fer de l'Etat et des comptes des agents comptables en matières.

*Décrets des 9 février et 5 décembre 1920*, qui ont mis le texte du décret du 27 janvier 1914 en accord avec les réformes opérées par les articles 33 de la loi du 31 décembre 1917 et 65 de la loi du 31 juillet 1920 (1).

*Décret du 30 juin 1922*, qui a modifié le décret du 27 janvier 1914, corrélativement aux nouvelles dispositions prises par la Convention du 28 juin 1921 (2).

*Décret du 8 juin 1922*, qui crée auprès du Conseil de réseau des Chemins de fer de l'Etat un *Comité de contrôle* chargé de :

1° Renseigner et éclairer le Conseil sur les projets de budget et les demandes de crédit ;

2° Suivre l'exécution du budget ;

Et en fixe la composition et les attributions.

---

(1) Voir plus loin page 44.

(2) Voir plus loin page 45.

## Section 2

### MODIFICATIONS

La loi du 13 juillet fut l'objet de quelques retouches, plus ou moins importantes, dont la nécessité se révéla en cours de route. Elles portent sur quatre points principaux :

- 1° La répartition des charges ;
- 2° Les formalités budgétaires ;
- 3° Le classement des recettes et dépenses ;
- 4° Les crédits supplémentaires.

#### 1° Répartition des charges

L'article 24 de la loi de finances du 27 février 1912 modifie l'article 44 de la loi du 13 juillet 1911 sur le remboursement à l'administration des Chemins de fer de l'Etat des obligations pour l'établissement des secondes voies du réseau de l'Ouest. *L'ancien article* ne prévoyait le remboursement, au moyen d'annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement des emprunts effectués sous forme d'obligations, que des « charges des obligations correspondant aux dépenses qui auraient été supportées par l'Etat, par application au réseau racheté de l'Ouest et par extension à l'ancien réseau de l'Etat des articles 4 et 8 de la *Convention du 17 juillet 1883*, approuvée par la loi du 20 novembre de la même année ». Or, les annuités prévues avant le rachat pour l'établissement anticipé des secondes voies de la Compagnie de l'Ouest résultaient, non seulement de la convention du 17 juillet 1883, mais aussi de la convention du 10 décembre 1883. C'était mettre les Chemins de fer de l'Etat substitués à la Compagnie de l'Ouest dans une situation plus défavorable que ne l'eût été cette Compagnie, le droit à des annuités pour l'établissement anticipé des secondes voies se trouvant limité dans l'avenir à l'article 8 de la convention de 1883. Le nouvel article 44 corrige cela en déclarant le remboursement des dépenses faites en application de la convention du 17 juillet « ainsi que la convention du 10 décembre 1883, approuvée par la loi du 14 avril 1885 ».

#### 2° Formalités budgétaires

L'article 45 de la loi du 15 juillet 1914 vint corriger, un autre défaut de la loi du 13 juillet 1911. L'article 42 *in fine* de cette loi exigeait la production à l'appui des budgets annexes, d'un certain nombre d'états qui se révélèrent à l'usage, en sus de

leur complexité, très coûteux à établir. Jugeant leur confection non indispensable l'article 45 de la loi du 15 juillet 1914 dispense de les produire, à l'exception toutefois de celui concernant « la ventilation par réseau par compte et par chapitre des traitements, salaires et indemnités fixes ».

Cette exception fut d'ailleurs anéantie, postérieurement à la guerre, par l'article 23 de la loi du 12 août 1919, qui du même coup supprima le *rapport spécial* sur les résultats financiers généraux du rachat et de l'exploitation par l'Etat du réseau racheté de l'Ouest, rapport exigé par le dernier paragraphe de l'article 49 de la loi de finances du 13 juillet 1911.

### 3° Classement des recettes et dépenses

En ce qui concerne le classement des recettes et des dépenses il a été fait une innovation importante par la loi du 31 décembre 1917. La loi de 1911, nous le savons, admettait deux budgets annexes et deux autonomies financières, un budget pour l'Ouest et un pour l'ancien réseau de l'Etat. L'article 33 de la loi de finances du 31 décembre 1917 a fondu en un seul ces deux budgets. C'était la première conception de la Commission des Chemins de fer lors de la discussion du projet de 1910.

### 4° Crédit supplémentaires

L'article 65 de la loi de finances du 31 juillet 1920 décide que « les crédits supplémentaires nécessaires à la mise en application par les chemins de fer de l'Etat des mesures relatives au personnel arrêtées pour l'ensemble des grands réseaux d'intérêt général pourront être ouverts provisoirement *par décret* contresignés des ministres des Travaux publics et des Finances, pendant la prorogation des Chambres, sauf à être soumis à leur ratification dans les huit jours de leur plus prochaine réunion ».

La loi du 31 juillet 1911 (article 42) ne l'admettait pas. Mais, en présence du nouveau statut du personnel arrêté de concert avec les grands réseaux et qui devait entrer bientôt en vigueur, il a été reconnu opportun ::

1° De ne pas en reculer l'application aux agents du réseau de l'Etat à une date plus éloignée que celle qui aurait été arrêtée pour leurs collègues des autres réseaux.

2° Que les changements ultérieurs aux règlements primitifs soient appliqués en même temps sur l'ensemble des Chemins de fer.

Et, pour atteindre ce but, on a autorisé le gouvernement à ouvrir par décret, pendant l'absence des Chambres, les crédits nécessaires à la mise en exécution sur le réseau de l'Etat, des mesures arrêtées par la conférence des réseaux.

### Section 3

#### INFLUENCE DE LA CONVENTION FERROVIAIRE DU 28 JUIN 1921

Par surcroît, le réseau des Chemins de fer de l'Etat, va subir le contre-coup de la nouvelle formule adoptée pour la gestion financière des grandes Compagnies auxquelles il va se trouver lui-même assimilé sur un certain nombre de points.

Le système est consacré par la Convention du 28 juin 1921, approuvée par la loi du 29 octobre 1921, dont nous allons brièvement exposer les idées principales.

Elles se résument à trois :

1° Unification du système financier pour les cinq Compagnies concessionnaires et le réseau de l'Etat.

2° Solidarité financière entre tous les réseaux, afin d'obtenir, par les tarifs et non par l'impôt, un équilibre financier pour l'ensemble des Chemins de fer, équilibre réalisé par la création d'un fonds commun, où vont tous les excédents des réseaux et auquel peuvent faire appel tous les réseaux.

3° Création en faveur des actionnaires et du personnel d'une prime proportionnée à la bonne gestion du réseau.

Les deuxième et troisième points demandent une explication.

Le fonds commun, qui sert à réaliser l'équilibre, est constitué de la manière suivante. Sur les recettes, chaque réseau prélève la somme nécessaire pour faire, face à ses charges de toute nature : dépenses d'exploitation, charges d'établissement, c'est-à-dire du capital-obligations, dividendes des actions, pourcentage affecté à la prime de gestion.

Ces prélèvements faits, l'excédent seul est versé au fonds commun.

En cas de déficit d'un réseau, l'insuffisance sera comblée par un versement du fonds commun. Si celui-ci n'y suffit pas, on devra recourir, en principe, à une augmentation des tarifs, avec possibilité d'obtenir en sus, des avances de l'Etat.

Quant à la prime de gestion, elle se décompose en deux : l'une destinée à récompenser le réseau (actionnaires), l'autre,

deux fois plus forte, le personnel. Chacune comporte deux éléments distincts calculés, le premier en fonction du développement du trafic, le second en fonction de l'économie réalisée dans la gestion.

Ces deux catégories de primes constituent un super-dividende pour les réseaux et un sursalaire pour les ouvriers. Comme les dépenses d'exploitation et les charges du capital, elles doivent être prélevées avant tout versement au fonds commun et sont garanties au même titre que ces autres dépenses.

La convention du 28 juin 1921 a assimilé le réseau de l'Etat aux cinq autres réseaux pour le régime du fonds commun et le calcul de la prime. Comme eux, il doit prélever sur ses recettes, avant tout versement au fonds commun, les charges de toute nature qui lui incombent. Mais les Compagnies ont des actionnaires et des dividendes à payer. Pas l'Etat. On a admis, alors, en équivalence, des actions :

1° Pour l'Ouest, l'annuité de rachat comprenant le dividende garanti ;

2° Pour l'ancien réseau de l'Etat, un capital fictif évalué à une charge annuelle de 2 millions.

Dans les autres matières, le réseau de l'Etat reste soumis à la loi du 13 juillet 1911, notamment en ce qui concerne l'émission d'obligations. La durée d'amortissement, d'après ce texte, ne pouvait dépasser 50 ans. Ce n'est que par la loi du 31 décembre 1921 (article 65) que ce délai maximum fut porté à 60 ans.

---

## APPENDICE

### *Quelques chiffres éloquents*

Au lendemain de la Convention de 1921, la gestion du réseau de l'Etat sous le régime de la loi du 13 juillet 1911 semble avoir donné des résultats assez satisfaisants. On peut en juger par le tableau ci-joint (en million de francs) :

| Années     | Récettes<br>d'exploitation | Dépenses<br>d'exploitation | Produit<br>net | Coefficient<br>d'exploitation |
|------------|----------------------------|----------------------------|----------------|-------------------------------|
| 1921 ..... | 613,0                      | 1,054,0                    | —441,0         | 144                           |
| 1922 ..... | 995,6                      | 1.138,8                    | —143,2         | 114,7                         |
| 1923 ..... | 1.094,3                    | 1.221,2                    | —126,9         | 111,6                         |
| 1924 ..... | 1.332,4                    | 1.301,5                    | + 30,9         | 97,6                          |
| 1925 ..... | 1.485,7                    | 1.452,0                    | + 33,7         | 97 7                          |

Le déficit d'exploitation qui était en 1921 de 441 millions de francs est remplacé en 1925 par un excédent de 33.700.000 de francs. C'est là une amélioration très sensible.

D'autre part, si le coefficient d'exploitation du réseau de l'Etat est le plus élevé de tous les réseaux, il s'est abaissé en quatre ans dans une proportion qui n'a été atteinte par aucun des réseaux concédés, passant de 144 en 1921 à 97,6 en 1924, soit une baisse de près de 33 pour 100.

L'augmentation des dépenses d'exploitation a pour cause le renchérissement du combustible et des matières premières, et l'application des mesures relatives au personnel et de la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures. Néanmoins, la proportion de ce relèvement des dépenses est moindre sur le réseau de l'Etat qu sur l'ensemble des réseaux concédés.

Mais, si l'on fait intervenir les charges de capital et les primes de gestion établies par la convention de 1921, et pour lesquelles l'Etat est assimilé aux autres réseaux, nous constatons en 1923 un déficit de 427 millions 9, ramené à 258 millions 3 en 194 et à 268 millions 8 en 1925.

A cet égard, l'Etat dépasse tous les autres réseaux.

Dans l'ensemble, il faut noter, cependant, que les résultats sont très encourageants pour la régie d'Etat. La situation du réseau d'Alsace-Lorraine dont le coefficient d'exploitation se tient au-dessous de celui de toutes les Compagnies privées vient encore renforcer le poids de cette constatation.

## TROISIÈME PARTIE

---

### ORGANISATION FINANCIÈRE ACTUELLE

---

#### CHAPITRE I

##### PRÉAMBULE

La gestion du réseau de l'Etat se présentait, ainsi qu'il a été dit précédemment, sous un jour favorable. Les premiers résultats étaient très satisfaisants, mais on voulait faire mieux. Pour les améliorer, on songea à doter ce réseau d'une organisation administrative, financière et comptable douée de règles plus souples. En exécution d'une résolution de la Chambre du 18 décembre 1920, une Commission parlementaire avait été instituée pour étudier la question ; elle s'était prononcée par 28 voix contre 10 pour le système de l'affermage. Le gouvernement qui avait d'autres vues, refusa et, à la date du 13 mars 1925, une nouvelle Commission fut chargée par le Ministre des Travaux publics de rechercher et, le cas échéant, de proposer les mesures nécessaires « en considérant que tout en maintenant au réseau des Chemins de fer de l'Etat son caractère d'organisation d'Etat, il est indispensable de rendre plus souples les règles d'organisation et de gestion au point de vue administratif et financier ».

Cette Commission fut placée sous la présidence de M. Doumer, puis de M. Jeanneney.

Au cours des quatre séances qui se tinrent du 26 janvier au 16 mars 1926, elle élaborait le plan suivant. Le but visé était double :

1° Placer le réseau de l'Etat dans les mêmes conditions que les autres réseaux, quant aux règles financières, au régime du contrôle et aux organes de direction ;

2° Transformer la constitution intime du réseau en opérant une large décentralisation des services.

Sa réalisation devait se faire non d'un seul coup, mais par deux étapes successives.

D'abord la réforme administrative et financière, ensuite les transformations intérieures vers la décentralisation.

En ce qui concerne la première étape, la Commission reconnaît l'évidente impossibilité d'assimiler totalement le réseau de l'Etat aux grandes Compagnies. Ici, en effet, il n'y a pas d'Assemblée générale des actionnaires exerçant un contrôle, ni un Conseil d'administration ayant un pouvoir de décision. Ces contrôle et pouvoir sont exercés par le Ministre des Travaux publics, agissant comme délégué du Parlement, et par le Parlement lui-même. Mais, pour assouplir l'exercice de ce contrôle, le dégager de toutes sortes de formalités gênantes, la Commission propose l'établissement d'une hiérarchie comprenant :

1° *Un directeur général* ayant des pouvoirs propres et une certaine stabilité, lui donnant le moyen de réaliser les réformes projetées ;

2° *Un Comité de réseau*, doté d'un pouvoir de décision analogue à celui d'un Conseil d'administration ;

3° *Un Comité de surveillance* dont la tâche, qui consisterait à exercer le contrôle et à jouer, si besoin, un rôle d'arbitre en cas de conflit, permettrait d'alléger celle du ministre.

Au point de vue financier, les attributions de ces trois rouages essentiels étaient ainsi définis :

1° Le directeur général prépare le budget qui est soumis au Comité de réseau.

2° Le Comité de réseau le discute et le présente avant le 1<sup>er</sup> novembre au Comité de surveillance ;

3° Ce dernier doit terminer son examen à une date telle que le budget puisse être soumis le 1<sup>er</sup> décembre, pour approbation, aux deux chambres par les Ministres des Finances et des Travaux publics.

D'autre part, pour éviter la longueur des discussions, la Commission prévoyait que l'approbation du Parlement serait donnée en recettes et dépenses, par section entière, sans entrer dans le détail des chapitres.

Enfin, pour débarrasser le réseau d'un surnombre de contrôles exercés par les Contrôleurs des dépenses engagées, les Inspecteurs de Finances et la Cour des Comptes, la commission proposait de le soumettre aux seuls contrôles en action sur les grandes Compagnies, c'est-à-dire : l'inspection des finances et la Commission de vérification des comptes des Chemins de fer.

Telle était la première étape. Elle devait être suivie, dans l'esprit de la Commission, d'une deuxième étape vers laquelle on s'acheminerait graduellement. Comment ? En décentrali-

sant les services au moyen de la création de directions générales d'exploitation. C'est au Conseil de réseau, saisi par le directeur général, qu'incomberait la tâche de constituer, avec approbation du Comité de surveillance, ces nouvelles directions.

Il s'agissait donc, aux dires de la Commission elle-même, non de bouleverser le régime ancien, mais de l'améliorer. On conservait intact le droit de contrôle du Parlement et des Ministres des Travaux publics et des Finances.

Cependant ce vaste projet de réforme administrative ne sera pas adopté et fera place à une réorganisation plus modeste, limitée à la gestion financière et comptable, et qui est l'œuvre du décret du 16 novembre 1926.

---

## CHAPITRE II

### REFORME OPEREE PAR LE DECRET-LOI DU 16 NOVEMBRE 1926 (1)

Ce texte est le document essentiel qui régit actuellement, en partie avec la loi du 13 juillet 1911, l'organisation financière du réseau des Chemins de fer de l'Etat.

Les idées principales qui ont présidé à son élaboration se résument à deux :

1° Donner au réseau de l'Etat une autonomie financière véritable ;

2° Dégager son budget de toutes les complications qui entravent celui de l'Etat.

Pour atteindre ce but, il a fallu opérer des réformes et faire des innovations importantes dont l'effet a été de porter atteinte à la loi statutaire du 13 juillet 1911.

Ce n'est pas, d'ailleurs, sans raisons légitimes, que l'auteur de la nouvelle réglementation a édifié son œuvre. L'exposé de celles-ci permettra de mieux saisir le sens de la réforme.

### Section 1

#### *Raisons dont elle s'inspire*

Dans le rapport qui précède le décret du 16 novembre, le Ministre des Travaux publics nous expose ses motifs. Après avoir retracé les travaux de la Commission spéciale instituée en 1925, il constate que « placé par la Convention du 28 juin 1921 dans la même situation, avec les mêmes devoirs, avec les mêmes obligations, avec les mêmes droits que les grands réseaux concédés des Chemins de fer d'intérêt général, le réseau de l'Etat est, par rapport à eux, du chef de la loi du 13 juillet 1911 et des décrets qui en ont réglementé l'application, dans un état d'infériorité absolue ». Car, le fait d'assumer une gestion comptable et financière du réseau calquée sur celle des services de l'Etat nécessite l'emploi d'un personnel trop nombreux, sans procurer, d'autre part, aucune ressource supplémentaire. Il importe, pour rétablir l'équilibre et pouvoir

---

(1) Ce décret rendu en vertu de l'article I de la loi du 3 août 1926 prescrivant la réalisation d'économies, n'a jamais été soumis à la ratification des Chambres.

réaliser des économies, de moderniser, de commercialiser les méthodes de comptabilité et d'assouplir les méthodes d'exploitation.

« Il est absolument nécessaire, continue le rapport, de libérer le grand organisme industriel qu'est le réseau de l'Etat, des cadres étroits et rigides d'un budget et d'une comptabilité analogues à ceux des services publics ». Pour donner plus de souplesse au système et le mettre en harmonie avec les variations continuelles et instantanées que subissent les conditions économiques générales, le Ministre envisage un premier moyen : soustraire à l'approbation du Parlement le budget du réseau de l'Etat, pour le remettre au pouvoir exécutif, sauf à rendre compte ultérieurement de la gestion du réseau devant les Commissions compétentes des deux Chambres.

Cette mesure aboutit à la diminution du contrôle du Parlement. Cela peut-il avoir des résultats fâcheux ? Le Ministre démontre la négative. Si le réseau de l'Etat recouvre la liberté, il n'en reste pas moins vrai que celle-ci se trouve, malgré tout, restreinte, du fait de la convention ferroviaire du 28 juin 1921, à laquelle l'Etat est soumis dans les mêmes conditions que les grandes Compagnies. Par conséquent, il ne peut prendre aucune décision importante, notamment en ce qui concerne le statut du personnel, le relèvement des tarifs, etc..., sans en référer au Comité de direction des grands réseaux (1). On a ainsi l'assurance que les questions d'une portée vitale ne sont résolues qu'après une étude en commun des différents réseaux, au grand bénéfice, d'ailleurs, de l'uniformisation des méthodes d'exploitation en France.

D'autre part, le Ministre fait remarquer que le réseau de l'Etat est soumis, comme les autres réseaux, à des contrôles techniques et financiers nombreux, spécialement à des vérifications en ce qui concerne la régularité des imputations de dépenses.

Aucune crainte n'est donc à manifester relativement à l'émancipation accordée au réseau de l'Etat.

A l'appui de ces raisons d'ordre technique, le Ministre invoque une question d'opportunité. La Convention du 28 juin 1921 stipulait, en effet, qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1927, l'exploitation du réseau de l'Etat cesserait d'être à la charge du Trésor. C'est au fonds commun, alimenté par les excédents versés par les grands réseaux, qu'il appartiendra désormais de combler les insuffisances du réseau de l'Etat, en cas de déficit.

---

(1). Articles 7 et 8 de la convention du 28 juin 1921.

Ainsi « tout lien financier est rompu entre le contribuable et l'exploitation du réseau de l'Etat ; il ne subsiste que les liens généraux qui relient, par application de la convention de 1921, l'Etat avec l'ensemble des exploitations des grands réseaux réunis par le jeu du fonds commun ».

Soulignons l'importance qui se dégage de ce membre de phrase : « tout lien financier est rompu entre le contribuable et l'exploitation du réseau de l'Etat ».

Le principe de cette rupture avait été posé, pour l'ensemble des réseaux, par la Convention de 1921. C'est aux usagers, et non aux contribuables, qu'il appartient d'assumer, sous forme de majoration des tarifs, la charge de l'équilibre financier. L'Etat n'intervient qu'après l'épuisement du fonds commun.

Cependant, on craint que l'insuffisance n'amène des relèvements trop absolus. Pour parer à cet inconvénient, on a pensé que l'Etat pourrait faire des avances au fonds commun, afin d'éviter, dans les périodes de hausse, des majorations qui seraient plus tard inutiles. Le Trésor se substituant aux tarifs-usage, telle est la dérogation importante au principe posé.

Pratiquement, l'avance était réalisée par une émission d'obligations, faite par chaque réseau au prorata de son insuffisance, et dont l'Etat assurait les charges annuelles, c'est-à-dire l'intérêt et l'amortissement. Par ce procédé, non seulement l'Etat-budget se substitue aux tarifs, mais encore il le fait à couvert des Compagnies. On capitalise les insuffisances annuelles par un emprunt dont l'Etat fait tous les frais. Sans doute, il est stipulé que ces avances sont remboursables par le fonds commun. Néanmoins, toutes les annuités échues pendant les six premières années à dater de la convention restaient définitivement à la charge du Trésor. Le fonds commun n'avait à rembourser que les annuités venant à échéance à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1927. Par conséquent, à partir de cette même date, tous les réseaux, y compris celui de l'Etat supportent personnellement, nonobstant le mécanisme du fonds commun, la charge de leur exploitation. C'est ce que, dans son rapport, le Ministre ne se fait pas faute de signaler pour produire à la justification des réformes décrétées.

Celles-ci sont inspirées aussi par la préoccupation de renforcer le contrôle du Gouvernement sur la gestion du réseau. C'est une sorte de compensation à la grande liberté octroyée au réseau de l'Etat. Bien que nanti de l'autonomie financière, et doit être assujéti, de ce chef, à la vérification d'organismes spéciaux, ce réseau n'en garde pas moins le caractère de réseau d'Etat.

Enfin, quoique l'idée maîtresse de la nouvelle réglementation ait été de soustraire le budget du réseau de l'Etat à toutes les entraves parlementaires, on reconnaît qu'il faut réserver, dans une certaine mesure, les droits du Parlement, en lui donnant la possibilité de formuler ses observations sur la gestion du réseau non concédé.

Ce sont ces diverses considérations qui ont guidé le Ministre des Travaux publics dans l'élaboration de son projet de décret.

L'analyse de ce texte va faire apparaître quels ont été, effectivement, les moyens employés pour mettre les Chemins de fer de l'Etat sur le pied d'égalité avec les Compagnies concessionnaires et en obtenir un meilleur rendement.

## Section 2

### *Nature et portée de la réforme : analyse du décret du 16 novembre 1926*

§ 1. *Autonomie financière (article premier).* — Le premier alinéa de l'article 41 de la loi du 13 juillet 1911 stipulait que le réseau des Chemins de fer de l'Etat (ancien réseau de l'Etat et réseau racheté de l'Ouest) était exploité « par une administration unique placée sous l'autorité du ministre des Travaux publics et dotée de la personnalité civile ». L'article premier du décret du novembre 1926 décide qu'il faut ajouter après les mots « dotée de la personnalité civile » ceux de « ainsi que de l'autonomie financière ».

Donc, le principe est consacré par écrit et les articles qui suivent en déterminent les conditions d'application et la réalisation effective.

§ 2. *Projet de budget et crédits supplémentaires (art. 2).* — L'article 2 abroge l'article 42 de la loi du 13 juillet 1911 qui avait été modifié par la loi du 31 décembre 1917, et le remplace par les dispositions suivantes :

« Les recettes et les dépenses des Chemins de fer de l'Etat sont inscrites à un budget comprenant deux sections. La première qui englobe les recettes et les dépenses ou prélèvements prévus dans l'article 15 de la convention du 28 juin 1921 ; la deuxième, les recettes et les dépenses dites de premier établissement, énumérées aux articles 44 et 45 de la loi du 13 juillet 1911. »

« Le projet de budget annuel, établi par le directeur général examiné par le Comité de contrôle, adopté par le Conseil de

réseau, est approuvé par décret sur présentation du Ministre des Travaux publics et du Ministre des Finances. »

« Les crédits supplémentaires, reconnus nécessaires au cours d'une année, sont ouverts dans les mêmes formes que l'ensemble des crédits primitifs. »

Le premier alinéa du nouvel article ne fait que sanctionner la réforme réalisée par l'article 33 de la loi de Finances du 31 décembre 1917 (1) qui avait fondu en un seul les deux budgets annexes.

Les prélèvements prévus à l'article 15 de la convention du 28 juin 1921 concernent :

1° Le montant des sommes nécessaires pour couvrir les dépenses d'exploitation ;

2° Le service du capital-obligations ;

3° Les insuffisances des exploitations annexes ou des autres charges ;

4° Le dividende fixé « ne varietur » conformément au dividende garanti en 1883 ;

5° La prime de gestion.

Pour le quatrième groupe, nous avons vu précédemment comment, pour le réseau de l'Etat, on avait remplacé le dividende par des équivalences.

Quant aux recettes et dépenses dites de premier établissement énumérées aux articles 44 et 45 (2) de la loi du 13 juillet 1911 et qui revêtent un caractère extraordinaire, elles continuent, comme précédemment à figurer à la deuxième section du budget, alors que la première section ne comprend que les recettes et dépenses ordinaires, celles d'exploitation, énumérées par l'article 15 de la convention de 1921. Il est très louable d'avoir conservé cette distinction, car on ne peut faire figurer dans un même compte des recettes normales et des recettes exceptionnelles.

Mais l'innovation capitale réalisée par le décret du 16 novembre 1926 et incorporée dans l'alinéa 2 du nouvel article 42 de la loi de 1911, est l'approbation du projet de budget annuel « par décret ». Par cette mesure, on a voulu, ainsi que l'explique le Ministre dans son rapport, donner au budget du réseau de l'Etat toute la souplesse et la célérité indispensables à tout organisme à caractère économique ou industriel. Le vote des crédits par le Parlement, c'est-à-dire par la Chambre des Députés et le Sénat, successivement, entraînait des retards considérables

---

(1) Voir précédemment page 44.

(2) Voir précédemment page 32.

du à des discussions interminables. Le Décret-Loi du 16 novembre 1926 rompt carrément avec la Loi du 13 juillet 1911 et une vieille tradition. Désormais, c'est au chef de l'Etat qu'il appartiendra de statuer sur le projet de budget, présenté concurremment par le Ministre des Travaux publics et le Ministre des Finances.

Et, pour compléter le système, l'alinéa 3 du nouvel article 42 stipule que « les crédits supplémentaires, reconnus nécessaires au cours d'une année, sont ouverts dans les mêmes formes que l'ensemble des crédits primitifs ». Donc, là aussi un décret suffit. Nous avons vu, à propos de la loi du 13 juillet 1911 que cette disposition avait été adoptée lors de la discussion à la Chambre des Députés. Mais le Sénat, jaloux de ses droits, s'y opposa formellement et exigea, sauf en cas de prorogation des Chambres, une loi pour l'ouverture des crédits supplémentaires.

§ 3. *Emission d'obligations* (article 3). — L'article 3 décide que :

« Sous le régime des Chemins de fer d'intérêt général, sanctionné par la Loi du 29 octobre 1921, les émissions d'obligations amortissables pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat seront effectuées par l'administration du réseau dans les mêmes conditions que les émissions faites par les réseaux concédés.

Sont abrogées les dispositions contraires des articles 44 et 45 de la Loi du 13 juillet 1911. Toutefois, ces articles demeurent entièrement applicables en ce qui concerne les obligations que le ministre des Finances pourra émettre pour le remboursement des avances faites par le Trésor. »

Donc, ici, assimilation complète de l'Etat aux grandes Compagnies. La Convention ferroviaire du 28 juin 1921 avait réservé ce point. Mais, il apparut de plus en plus indispensable à la bonne gestion des Chemins de fer de l'Etat d'accorder à ce réseau les mêmes facilités que celles dont se trouvaient jouir les Compagnies concessionnaires.

Sous l'empire de la Loi du 13 juillet 1911, les émissions des obligations du réseau de l'Etat étaient faites par les soins du Ministre des Finances et à la charge du Trésor. A ce titre elles faisaient l'objet d'une inscription sur le Grand livre de la dette publique. D'autre part, elles ne pouvaient dépasser un maximum, fixé chaque année par la Loi de finances, et avoir une durée d'amortissement supérieure à 50 ans.

Désormais avec le Décret du 16 novembre 1926, reprenant les dispositions de l'article 16 (1) de la Convention du 28 juin 1921 :

1° Les émissions nouvelles incombent, non au Ministre des Finances, mais à l'administration elle-même ;

2° Elles ne sont plus à la charge du Trésor, mais à celle du réseau lui-même. Par suite, elles ne figurent plus au grand livre de la Dette ;

3° Enfin, si, comme pour les émissions des Compagnies concessionnaires, leur montant est limité annuellement par la loi de finances, leur durée d'amortissement pourra atteindre 60 ans.

Les anciennes règles subsistent seulement en ce qui concerne les obligations que le Ministre des Finances pourra émettre pour le remboursement des avances faites par le Trésor sur les ressources de la dette flottante, en application de l'article 46 de la loi du 13 juillet 1911.

§ 4. *Réserve d'exploitation* (article 4). — Cet article 46 se trouve d'ailleurs *abrogé*, ainsi que les 2° et 3° alinéas déterminaient les règles de fonctionnement de la *réserve d'exploitation* « destinée à couvrir les dépenses imprévus et exceptionnelles de réfection ou de grosses réparations, autres que celles afférentes à l'arriéré légué par la Compagnie de l'Ouest ». Aucun prélèvement ne pouvait être fait sans autorisation du ministre des Travaux Publics, aucun crédit ouvert, aucun report effectué sans un décret contresigné du Ministre des Finances. Toutes ces formalités constituaient des entraves à la gestion du réseau. C'est pourquoi le décret de 1926 a jugé opportun de les supprimer, laissant à l'administration du réseau le soin d'opérer elle-même.

§ 5. *Placement des fonds* (article 5). — L'article 5 abroge le dernier alinéa de l'article 48 de la Loi du 13 juillet 1911, d'après lequel les fonds libres provenant des *recettes d'exploitation* étaient versés au Trésor à un compte sans intérêt (2).

C'était priver, sans raison, le réseau de l'Etat des bénéfices dont le placement de ces fonds aurait été la source. L'abrogation de cette clause est tout à fait équitable.

§ 6. *Ecritures* (article 6). — D'après le premier alinéa de l'article 6 « l'administration des Chemins de fer de l'Etat effec-

---

(1) Cet article détermine les conditions d'émission des obligations qui seront émises par les grandes compagnies.

(2) Voir précédemment page 36.

tue ses recettes et dépenses et tient ses écritures dans les *formes commerciales* en usage dans les grands réseaux des Chemins de fer concédés. Est, en conséquence, abrogé le dernier alinéa de l'article 54 de la Loi du 13 juillet 1911 ».

Ce dernier aliéna prescrivait la nomination d'un contrôleur des dépenses engagées par le Ministre des Travaux publics et le Ministre des Finances. Cela n'a plus de raison d'être, car le décret de 1926, proclamant l'autonomie financière du grand organisme industriel qu'est le réseau de l'Etat, le libère en même temps des entraves qu'apportait la tenue d'un budget et d'une comptabilité dans les formes analogues à celles des services publics. Le fossé qui sépare l'Etat-budget de l'Etat-industriel est bien établi, et le réseau de l'Etat est à même maintenant de tenir convenablement sa place dans le consortium des grandes Compagnies.

§ 7. *Vérifications et contrôle* (articles 6, 9 et 10). — Cependant, de ce fait que le réseau des Chemins de fer de l'Etat participe à la fois au régime des grandes Compagnies et à celui des services publics, puisqu'il n'est pas concédé et demeure propriété de l'Etat, il va être soumis à un *double contrôle*.

D'abord, comme pour les grandes Compagnies, l'alinéa 2 de l'article 6 décide que : « la gestion financière du réseau de l'Etat est soumise aux vérifications du contrôle financier et au contrôle de la Commission de vérification des comptes des Compagnies de Chemins de fer ».

Le contrôle financier proprement dit se manifeste par :

1° La nécessité d'une autorisation du Ministre des Travaux publics pour l'émission des obligations et l'exécution des dépenses ;

2° La surveillance continue de la comptabilité et des actes de gestion faite par le service du contrôle et les inspecteurs des finances, qui ont un pouvoir d'investigation complet.

Quant à la Commission de vérification des comptes, son rôle est de : vérifier l'existence et la quotité des dépenses et des recettes, leur imputation à divers comptes. Elle comprend :

3 Membres nommés par le Gouvernement ;

2 Conseillers d'Etat ;

3 Membres nommés par les Compagnies ;

Les directeurs du contrôle ;

Un inspecteur général des Finances.

Le Ministre a le droit d'arrêter les comptes des Compagnies et de discuter, dans une certaine mesure, les recettes et les dépenses.

A côté de ce contrôle commun aux grandes Compagnies, le réseau des Chemins de fer de l'Etat est soumis à certaines vérifications spéciales déterminées par les alinéas 3, 4 et 5 de l'article 6 dont voici la teneur :

Alinéa 5. — « Les comptes du caissier général du réseau de l'Etat sont annuellement vérifiés par une Commission composée de trois membres, savoir :

Un inspecteur général des finances, président ;

Un conseiller référendaire à la Cour des comptes ;

Un inspecteur des finances ;

désignés par le Ministre des Travaux publics, sur la proposition du Ministre des Finances ».

D'après l'alinéa 4 : « les commissaires ont en ce qui concerne la vérification de la comptabilité, les mêmes pouvoirs que les commissaires institués auprès des Sociétés anonymes par les articles 32 et 33 de la Loi du 24 juillet 1867 ». Ces articles donnent le droit aux commissaires de surveillance de prendre communication des livres et d'examiner les opérations de la Société. A l'aide de ces éléments, ils font un rapport « adressé, selon le dernier alinéa de l'article 6, au Ministre des Travaux publics qui statue, après avoir pris l'avis du contrôle financier et provoqué les observations du Ministre des Finances ».

D'autre part, en contre-partie de l'autonomie financière accordée au réseau de l'Etat, le Décret de 1926 juge bon de renforcer le contrôle gouvernemental sur sa gestion. « Pour suivre celle-ci pas à pas, dit le rapporteur, nous sommes d'avis de créer auprès du Comité de contrôle (1) institué par le Décret du 8 juin 1922 (2), un commissariat du gouvernement ». En conséquence, l'article 10 stipule que « le Directeur général des Chemins de fer au Ministère des Travaux publics et l'Inspecteur général des finances, Directeur du contrôle financier, siègent au Comité de contrôle en qualités respectives de commissaire du gouvernement et de commissaire adjoint du gouvernement ».

Enfin, pour réserver les droits du Parlement, en matière de contrôle, une disposition du présent décret prévoit que « le compte d'administration présenté, chaque année, par le directeur général, sera soumis aux Commissions des finances des deux Chambres qui pourront ainsi formuler leurs observations sur la gestion de l'exercice écoulé, et exprimer leurs désirs en ce qui concerne les exercices futurs ». C'est l'objet de l'article 9

---

(1) Le décret du 23 janvier 1929 (voir plus loin page 61) supprime le comité de contrôle.

(2) Voir précédemment page 42.

qui abroge le deuxième alinéa de l'article 63 de la loi du 13 juillet 1911 prescrivant l'insertion de ce rapport au *Journal officiel* et le remplace par le suivant :

« Ce rapport sera soumis chaque année aux Commissions des Finances des deux Chambres. »

Tel est, dans son ensemble le régime du contrôle auquel est soumis le réseau des Chemins de fer de l'Etat.

§ 8. *Stipulations secondaires.* — Les dispositions finales du Décret du 16 novembre 1926 présentent un intérêt moindre. Nous les citons pour mémoire.

L'article 7 abroge le troisième alinéa de l'article 55 de la Loi du 13 juillet 1911, d'après lequel le Ministre des Travaux publics ne pouvait homologuer les réductions de tarifs qu'après avis conforme du Ministre des Finances (1).

L'article 8 dit que les « maxima fixés par l'article 58 de la Loi du 13 juillet 1911 pourront être révisés par le Ministre des Travaux publics, après avis du Comité de contrôle et délibération du Conseil de réseau ». Les maxima sus-visés concernent des opérations d'ordre purement administratif : ventes et acquisitions mobilières et immobilières, transactions, etc...

D'après l'article 11 sont abrogés les décrets des 27 janvier et 8 juillet 1914, 9 février 1920, 5 décembre 1920 et 30 juin 1922, dont il a été question précédemment (2).

Le dernier article fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret au 1<sup>er</sup> janvier 1927 et déclare qu'il sera soumis, dans un délai de 3 mois à la ratification des Chambres. Cette ratification n'a d'ailleurs jamais eu lieu.

---

(1) Voir précédemment page 38.

(2) Voir page 42.

## CHAPITRE III

---

### CRÉATION D'UN COMITÉ DE RÉSEAU

(Décret du 23 janvier 1929)

Le système créé par le décret du 16 novembre 1926 a été complété par le décret du 28 décembre de la même année. Celui-ci, dont l'objet principal est de réglementer le régime des titres (1) émis pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat, vint redresser quelques erreurs de rédaction et combler certaines lacunes. Il est inutile de s'attarder, à ces rectifications, étant donné leur minime importanec. Cependant la stipulation expresse, que contient ce texte, du maintien en vigueur des dispositions du décret du 8 juin 1922, au sujet du Comité de contrôle, mérite d'être mentionnée.

A ce sujet, en effet, est intervenue, récemment, une modification importante qui est l'œuvre du décret du 23 janvier 1929. Ce texte abroge le Comité de contrôle et institue à sa place un Comité de réseau, composé de 6 membres pris dans le Conseil de réseau.

Pourquoi cette transformation ?

Le but que s'est proposé le Ministre a été de rendre plus efficace l'exercice de ses fonctions de Chef de l'administration du réseau de l'Etat qui lui sont conférées par la Loi du 13 juillet 1911 (2). Il a considéré « qu'il était nécessaire, sans modifier le caractère consultatif donné par le législateur de 1911 au conseil de réseau, de permettre au Ministre des Travaux Publics de déléguer une partie de ses pouvoirs à un comité de 6 membres pris parmi les membres dudit conseil ». (3)

La composition du Comité de réseau est la suivante :

Un président ;

Un vice-président ;

Un membre du Conseil d'Etat ;

Un Ingénieur des Ponts-et-Chaussées ou des Mines ;

Un Ingénieur civil ;

Un Inspecteur des Finances.

---

(1) Voir plus loin page 72 et suivantes.

(2) Voir précédemment page 38.

(3) Lettre du Ministre des Travaux Publics au Ministre des Finances du 27 novembre 1928.

Hormis les deux premiers, qui sont de droit le Président et le Vice-Président du Conseil de réseau, les autres membres sont nommés par arrêté du Ministre des Travaux publics sur la proposition du Président du Comité.

Leur mandat a la même durée que leur mandat au Conseil de réseau (4 ans) et il est susceptible d'être renouvelé.

Ce Comité tient une séance chaque semaine. Il a délégation permanente du Ministre des Travaux publics pour suivre, en son nom, l'administration du réseau. Il sert d'intermédiaire, en principe obligatoire entre le Ministre et l'Administration des Chemins de fer. Il peut lui-même déléguer ses pouvoirs, pour les affaires courantes et particulièrement urgentes, à son Président ou, à défaut, à son Vice-Président.

La suppression du Comité de contrôle n'est réelle qu'en ce qui concerne sa dénomination et sa composition. On veut éviter la multiplicité des organismes. Mais ses attributions sont dévolues au Comité de réseau qui doit les exercer une fois par mois en présence des Commissaires du Gouvernement institués par l'article 10 (1) du Décret du 16 novembre 1926. A cet égard il n'y a rien de changé.

Enfin, le Comité de réseau joue un rôle dans la nomination du directeur : il soumet au Ministre une liste de présentation de trois noms par ordre de préférence. Pour la nomination du sous-directeur, il donne son avis sur les propositions faites par le Directeur. Ce dernier prend part aux séances du Comité avec voix consultative. Il peut être remplacé, en cas d'empêchement, par le sous-directeur.

Le décret du 23 janvier 1929 constitue une première étape dans la voie de réorganisation administrative ouverte par la Commission de 1925. Mais c'est un essai timide. Le Comité de réseau n'est pas doté d'un pouvoir de décision analogue à celui d'un Conseil d'administration. Il reste un pouvoir « consultatif » et perd, de ce fait, beaucoup de son importance.

---

(1) Voir précédemment page 59.

## QUATRIÈME PARTIE

---

### RÉGIME DES TITRES AMORTISSABLES ÉMIS POUR LES BESOINS DES CHEMINS DE FER DU RÉSEAU DE L'ÉTAT

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### *Notions générales*

La faculté de recourir à l'emprunt n'a été reconnue au réseau de l'Etat que par la Loi du 13 juillet 1911. L'article 44 de ce texte déclare, en effet, que : « des obligations amortissables seront émises par les soins du Ministre des Finances, pour faire face aux dépenses ci-après ». Suit l'énumération de diverses catégories de dépenses (1) pour la couverture desquelles l'emprunt est autorisé. La loi insiste sur ce point que « ces obligations seront exclusivement émises pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat ». Leur délai maximum d'amortissement est fixé à 50 ans, avec droit pour l'Etat de les rembourser au pair par anticipation.

Pour conserver la trace de ces émissions dont la charge incombe au Trésor, « il est institué au Grand Livre de la Dette publique une section spéciale consacrée aux obligations émises pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat. »

D'autre part, le montant de ces obligations figurera, en recettes, à une deuxième section qui sera ouverte au titre de chacun des deux budgets annexes des Chemins de fer de l'Etat conformément à l'article 45 de la Loi du 13 Juillet 1911.

Le régime spécial auquel seront soumis ses titres est annoncé par l'avant avant-dernier alinéa de l'article 44, ainsi conçu : « Ces obligations pourront être affectées aux emplois et placements spécifiés par l'article 29 de la Loi du 16 septembre 1871. Elles seront soumises aux taxes de toute nature qui frappent ou frapperont les obligations des Sociétés, Compagnies et entreprises françaises ».

---

(1) Voir précédemment page 32.

Cet article 29 de la Loi du 16 septembre 1871 vise « les sommes dont le placement ou le emploi est prescrit ou autorisé par la loi par un jugement, par un contrat, ou par une disposition à titre gratuit entre vifs ou testamentaire » et déclare valable leur emploi en rentes françaises. Donc, sur ce point, assimilation des obligations du réseau de l'Etat aux fonds d'Etat. Il n'en est pas de même au point de vue des charges fiscales qui pèsent sur ces deux sortes de titres. Alors que pour les rentes, il y a exemption de certains impôts, immunité consacrée par la Loi du 9 Vendémiaire an 6 (article 98), les obligations qui seront émises pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat seront soumises « aux taxes de toute nature » qui pourront frapper les Sociétés françaises.

Enfin, alors que les premières sont déclarées insaisissables par la Loi du 8 Nivose an VI, il n'existe aucun privilège analogue au profit des secondes.

En ce qui concerne les conditions suivant lesquelles seront effectués les futurs emprunts, la Loi de 1911 laisse à un texte réglementaire le soin de les fixer. Il est dit, en effet, à l'article 44, avant-dernier paragraphe : « Le taux et l'époque des émissions, la nature, la forme et le mode de transfert des titres, le mode et les époques d'amortissement et de paiement des taxes auxquelles seront soumises lesdites obligations seront déterminés par décret ».

Le décret en question est intervenu le 9 mars 1912.

---

## CHAPITRE II

### Section 1

*Régime établi par le décret du 9 mars 1912.  
Forme, nature, modification et mode de transfert  
des obligations des Chemins de fer de l'Etat*

*Forme.* — Ces obligations sont émises sous forme de titres au porteur d'une valeur nominale de 500 francs et par séries qui groupent les émissions autorisées pendant une période de dix années consécutives. Des annuités sont prévues pour subvenir au service des intérêts et de l'amortissement. Elles seront calculées de telle sorte que « la charge correspondant à chaque émission soit constante et que le remboursement soit achevé dans un délai maximum de cinquante ans à dater de la souscription de la première émission de chaque série ».

*Nature.* — Tous les titres d'obligations, provisoires ou définitifs, sont détachés d'un registre à souche. Ils portent un numéro d'ordre spécial dans chaque série. Ils sont revêtus de la signature du directeur de la dette inscrite, de celle de l'agent comptable chargé du service, et divisés par le contrôle.

*Modification en cas de perte et vol.* — (Loi du 8 Mars 1912) L'article 4 du décret du 9 Mars stipule que : « Pendant toute la durée de l'emprunt et jusqu'à l'époque du remboursement, les titres ne doivent subir aucune modification autre que le rattachement de nouveaux coupons après épuisement des premiers ; ils ne peuvent être remplacés qu'en cas de vol, de perte, de destruction ou de détérioration et sous réserve, s'il y a lieu, de l'observation des formalités prescrites par la Loi du 15 Juin 1872 modifiée par celle du 8 Février 1902. » Il convient de remarquer, tout d'abord, que la Loi du 8 Mars 1912, qui précède d'un jour le décret en question, applique aux obligations des chemins de fer de l'Etat la Loi du 15 juin 1872, concernant les titres au porteur perdus ou volés. Cette loi a institué une procédure spéciale d'opposition, applicable aux titres aux porteurs « émis par les départements, les communes et les établissements publics », mais dont se trouvaient exclus, aux termes mêmes de la loi, « les rentes et autres titres au porteur émis par l'Etat ». Par conséquent, en l'absence d'une disposition législative spéciale, les obligations émises pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat ne pouvaient bénéficier de la Loi

de 1872. Pour obtenir un duplicata des titres perdus ou volés, il fallait, conformément au système admis pour les valeurs du Trésor, déposer un cautionnement. De plus, le recours étant officieux, la décision du ministère avait un caractère purement gracieux. Cette absence de garanties était une cause d'infériorité par rapport aux titres émis par les grandes compagnies de chemins de fer.

L'article I de la Loi du 8 Mars 1912 remédie à cet inconvénient, en insérant dans la Loi du 15 Juin 1872 une clause permettant aux obligations émises pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat, de bénéficier de la procédure instituée par cette Loi en cas de perte ou vol des titres, procédure qui se ramène à deux formalités :

1° Opposition au syndicat des agents de change pour empêcher la négociation du titre, en y joignant le coût de la publication au Bulletin spécial pour un an ;

2° Notification de l'opposition à l'établissement débiteur avec, à peine de nullité, une copie signifiée par l'huissier instrumentaire de la quittance qui a été délivrée par le syndicat des agents de change.

L'accomplissement de cette dernière formalité fait apparaître certaines complications que signale M. Aimond, dans son rapport au Sénat J. O., 30 avril 1912, annexes page 701. Car, au reçu de l'opposition, l'établissement débiteur devra prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir le paiement des coupures des titres frappés d'opposition. Il devra donc notifier l'opposition à tous ses correspondants chargés de payer, pour son compte, les intérêts des titres portant sa signature. Or, si comme pour les rentes, les coupons des obligations de l'Etat sont payables chez les titulaires des titres, c'est-à-dire chez les titulaires directs du Trésor, caissier payeur général, trésoriers généraux, receveurs particuliers des finances et percepteurs, il sera pratiquement impossible de notifier régulièrement à cette foule d'agents les numéros des titres au porteur frappés d'opposition. D'où M. Aimond conclut que le Ministère des Finances sera obligé d'accorder « des facilités moins grandes pour le paiement desdites obligations que pour celui des rentes sur l'Etat », de décider, par exemple, « que les coupons des nouvelles obligations ne seront payables que chez les trésoriers généraux et receveurs particuliers des finances, ou tout au moins que les percepteurs ne pourront en effectuer le paiement qu'après avoir référé à leurs chefs, qui leur feraient savoir que les titres dont on a présente les coupons à leur caisse n'ont pas été frappés d'opposition ». Et encore, M. Aimond trouve-t-il que ce serait augmenter considérablement le travail des agents par-

ticipant au paiement. Ce sera cependant la solution adoptée par le Décret du 9 mars 1912 (1).

Les oppositions sont reçues par le conservateur des oppositions au Ministère des Finances.

*Conversion en titres nominatifs.* — L'article 5 autorise les détenteurs d'obligations, sur simple demande et sans frais, à les déposer au Trésor pour recevoir en échange des certificats nominatifs. Ces certificats doivent :

1° Mentionner les numéros des obligations en représentation desquelles ils sont émis ;

2° Être revêtus des mêmes signatures et visas que les titres d'obligations eux-mêmes.

*Mode de transfert.* — Toutes les opérations relatives au transfert, à la mutation ou à la conversion en titres nominatifs de ces obligations sont effectuées selon les règles qui gouvernent les rentes perpétuelles inscrites au grand livre de la dette publique. Par conséquent, si le titre est nominatif, le changement de propriétaire ne pourra s'effectuer qu'au moyen d'un transfert assujéti, comme toutes les mutations de titres nominatifs, au droit de transmission. Au contraire, si l'obligation est conservée dans sa forme au porteur, la substitution d'un autre propriétaire à l'ancien s'opérera manuellement, sans aucune inscription sur le grand livre. Mais il y aura lieu au paiement de la taxe annuelle.

Ces transferts sont certifiés par les agents de change dans la forme et les conditions prescrites pour les rentes sur l'Etat.

L'article 6 ajoute : « Les demandes de dépôt, de retrait, de mutation ou de transfert ne peuvent être reçues dans les quinze jours qui précèdent l'échéance semestrielle.

« Ces opérations ne peuvent être effectuées que sur des titres portant jouissance du semestre en cours. »

Ces dispositions ont pour but de faciliter le bon fonctionnement des services chargés de l'accomplissement des formalités inhérentes aux opérations ci-dessus mentionnées.

## Section 2

### *Paiement des intérêts et remboursement des obligations amorties*

« Les intérêts des obligations des Chemins de fer de l'Etat sont payables par semestre et à terme échu à la Caisse Centrale

---

(1) Voir page 68.

du Trésor public à Paris et aux Caisses des Trésoriers-payeurs généraux et des Receveurs particuliers dans les départements. » (Article 7.)

Ainsi, les facilités de paiement des coupons sont moins grandes pour les obligations du réseau de l'Etat que pour les rentes. Les arrérages de ces dernières, en effet, peuvent être payés chez les percepteurs. On n'a pas voulu étendre cette mesure aux obligations de Chemins de fer, de peur d'entraîner des complications, résultant de la nécessité de vérifier si les titres dont les coupons sont présentés à paiement sont ou non frappés de l'opposition prévue par la Loi du 15 juin 1872.

Quant aux *modalités du paiement*, elles sont définies dans les paragraphes suivants de l'article 7 :

1° Pour les obligations au porteur, le paiement a lieu contre la remise du coupon détaché du titre.

2° Pour les obligations déposées en échange de certificats nominatifs, il faut présenter le certificat lui-même et le paiement effectué est constaté au moyen d'une estampille dans des cases disposées au dos pour une période de dix années.

Sur le montant des intérêts, on retient le produit des impôts. Les rentes, au contraire, sont payées nettes de toutes charges.

On ne tient pas compte des fractions de centimes.

### *Remboursement des obligations amorties*

Quant au remboursement des obligations amorties, il est effectué aux mêmes caisses que le paiement des coupons, sous déduction, s'il y a lieu, de la taxe sur les primes de remboursement.

On retiendra, de même, sur le capital, la valeur des coupons non échus dont se trouveraient démunies les obligations, lors du remboursement.

Le nombre des obligations à rembourser chaque année est augmenté ou diminué de façon à constituer un multiple de cent. Les centaines d'obligations à amortir seront désignées par voie de tirage au sort. Ce tirage annuel a lieu un mois, au moins, avant l'époque fixée pour le remboursement qui coïncide lui-même avec l'échéance d'un coupon.

Nonobstant ce tirage au sort, l'Etat conserve le droit de rembourser à toute époque les obligations au pair par anticipation.

### Section 3

#### *Gestion des obligations*

La gestion des obligations des Chemins de fer de l'Etat est confiée à un agent comptable, directement justiciable de la Cour des Comptes et assujetti à un cautionnement de 50.000 francs. Toutes les obligations émises figurent sur un registre matricule tenu par ordre numérique. A chaque obligation est ouvert un compte, qui relate toutes les transformations, oppositions et mainlevées, dont celle-ci peut être l'objet, et la date du tirage en cas de remboursement.

De plus, la liste des certificats nominatifs remis contre le dépôt des obligations au porteur figure sur un grand livre qui relate aussi le nom des titulaires, la date et le numéro des certificats, les numéros et le nombre des obligations déposées.

Le rôle de l'agent comptable est de constater dans ses écritures toutes les opérations d'émission, d'amortissement, de dépôt, de retrait, de mutation ou de transfert, en portant les titres pour leur capital nominal.

Quant aux écritures, tenues en partie double, elles se composent essentiellement :

1° D'un journal général résumant les opérations de chaque journée ;

2° D'un grand livre général où les résultats sont classés par comptes distincts.

Ces deux livres sont vérifiés et arrêtés au 31 décembre de chaque année par une Commission spéciale instituée par l'ordonnance du 10 décembre 1923.

Le compte de gestion de l'agent comptable embrasse la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Il doit être présenté à la Cour des Comptes dans les six premiers mois de l'année qui suit celle à laquelle il s'applique.

Les derniers articles du décret énumèrent en détail les différentes règles auxquelles sont soumis les titres conservés. Elles ont trait :

1° Soit à leur manipulation ;

2° Soit au détachement des coupons ;

3° Soit au récolement des titres ;

4° Soit aux états à confectionner.

Il est prescrit notamment qu'à l'issue de chaque tirage l'agent comptable dressera un état des obligations sorties, faisant connaître le numéro de ces obligations et, s'il y a lieu,

celui du certificat nominatif délivré en échange, le capital de chaque obligation, la somme à payer, sous déduction de la taxe sur la prime de remboursement. Cet état sera transmis au caissier-payeur central chargé de procéder au remboursement.

#### Section 4

##### *Règles relatives à la perception des impôts*

L'article 16 du décret du 9 mars 1912 reproduit textuellement les dispositions de l'article 44 de la loi du 13 juillet 1911 aux termes duquel « les obligations émises pour le service des Chemins de fer de l'Etat sont assujetties aux taxes de toute nature qui frappent et frapperont les obligations des Sociétés, Compagnies ou Entreprises françaises ».

Ces taxes sont les suivantes :

1° Le droit de transmission ou de transfert, ne frappant le titre qu'une seule fois au moment de la mutation. Il est remplacé, pour les obligations revêtant la forme au porteur, par une taxe annuelle. La transmission des titres au porteur ne s'opère pas, en effet, comme pour les titres nominatifs, par inscription sur les registres du nom du nouveau propriétaire. Elle se fait de la main à la main, est par suite invisible et échappe fatalement à la main-mise du fisc ;

2° L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ;

3° L'impôt du timbre perçu par abonnement ;

4° L'impôt sur les opérations de bourse ;

5° La taxe sur les primes de remboursement des obligations amorties.

Les rentes échappent à tous ces impôts, sauf à l'avant-dernier, pour lequel, cependant, elles bénéficient d'un tarif de faveur par rapport aux autres titres.

La liquidation et le paiement des droits de timbre, par abonnement, et de transmission ou de transfert ont lieu en deux termes semestriels seulement et dans les vingt jours qui suivent la date de l'échéance des coupons. Il en est de même pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Cette liquidation est effectuée par les soins de l'agent comptable.

Le montant du droit d'abonnement au timbre est directement imputé au budget annexe des Chemins de fer de l'Etat.

Pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et la taxe annuelle de transmission, qui doivent être récupérés sur les obligataires, leur mise en dépense semestrielle a lieu par prélè-

vement direct sur le crédit affecté au paiement des intérêts et au remboursement des obligations amorties. Il en est de même pour la mise en dépense de la taxe sur les primes de remboursement.

Quant aux droits payés à l'occasion de la transmission des valeurs nominatives, ils sont centralisés dans un compte de Trésorerie ouvert à cet effet.

Voilà les règles établies par le Décret du 9 mars 1912 en ce qui concerne le régime des obligations émises pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat.

Le système a été complété, dans la suite, par les décrets des 7 et 8 juillet 1925.

Le premier stipule qu'il « ne sera matériellement créé des titres au porteur qu'au profit des souscripteurs ou acquéreurs qui en demanderaient la délivrance sous cette forme ». Donc, le titre nominatif devient la règle, le titre au porteur l'exception.

Quant au décret du 8 juillet il modifie certains points du décret de 1912, concernant les formalités matérielles à accomplir en cas de mutation des titres ou d'amortissement partiel.

Mais des modifications plus importantes étaient imminentes. Un nouveau décret, celui du 28 décembre 1926, va leur donner le jour.

---

## CHAPITRE III

### Section 1

*Modifications apportées par le Décret du 28 décembre 1926.*  
— Régime actuel. — Distinction entre deux groupes de titres

La nouvelle organisation financière et comptable des Chemins de fer de l'Etat, réalisée par le décret du 16 novembre 1926, devait avoir une répercussion sur le régime des titres amortissables émis pour les besoins du réseau. Désormais, en effet, on se trouve en présence de deux groupes de titres :

1° Ceux émis par le Ministre des Finances sous le régime antérieur au décret du 16 novembre 1926 et ceux que le Ministre des Finances pourra émettre pour le remboursement des avances faites par le Trésor en vertu du paragraphe 2 de l'article 3 (1) du décret précité ;

2° Les titres dont l'émission sera faite, pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat, par les soins propres du réseau, dans les mêmes conditions que les émissions effectuées par les réseaux concédés, conformément à l'article 3 (1) paragraphe 1 du même décret.

En ce qui concerne, d'abord, les obligations que le Ministre des Finances pourra émettre pour le remboursement des avances faites par le Trésor et rentrant dans le premier groupe, aux termes mêmes du Décret du 16 novembre 1926 (article 3, paragraphe 2), les dispositions relatives à l'inscription des titres au grand livre de la dette publique et à leur gestion, prévues par les articles 44 et 45 de la Loi du 13 juillet 1911, sont maintenues en vigueur. Donc, ici aucun doute n'est possible.

Mais, pour l'autre partie des titres du premier groupe, c'est-à-dire tous ceux émis antérieurement au décret du 16 novembre 1926 et dont la gestion était réglementée par l'article 44 de la loi de 1911, complétée par les décrets des 9 mars 1912, 7 et 8 juillet 1925, pour ceux-là une question se pose : va-t-on continuer à leur appliquer les règles précédentes ou les doter d'un nouveau régime ? La réponse n'apparaît pas dans le décret du 16 novembre sur l'organisation financière.

---

(1) Voir précédemment page 56.

Quant aux titres du deuxième groupe, englobant toutes les obligations qui seront émises par les soins propres du réseau, le décret du 16 novembre dit bien que leur émission sera effectuée dans les mêmes conditions que les émissions des grands réseaux concédés, mais il ne fait pas mention des règles auxquelles sera soumise la gestion de ces titres.

C'est dans le but de régler ces problèmes posés et non résolus par le décret du 16 novembre 1926 qu'est intervenu, un mois plus tard, le décret du 28 décembre de la même année.

## Section 2

### *Règles spéciales à chaque groupe de titres*

§ 1. — *Titres du premier groupe.* — Le décret distingue entre les deux grands groupes d'obligations et déclare, dans son article premier, que :

« Les dispositions de l'article 44 de la loi du 13 juillet 1911 et des décrets des 9 mars 1912, 7 et 8 juillet 1925 sont applicables aux obligations émises pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat sous le régime antérieur au décret du 16 novembre 1926 et aux obligations que le Ministre des Finances pourra émettre pour le remboursement des avances faites par le Trésor. »

Donc, tous les titres du premier groupe, présents et futurs, tombent sous le coup du même régime, consacré par les textes ci-dessus visés et relatifs à la nature, à la forme, au mode de transfert, ainsi qu'au paiement des intérêts et au remboursement des obligations amorties. Il a été jugé préférable de n'introduire aucune modification à cet égard, de peur de ne jeter quelque perturbation dans la gestion.

Cependant, en vue de faciliter aux porteurs de coupons ou détenteurs d'obligations amorties le paiement des intérêts ou le remboursement des titres sortis au tirage, on a étendu le cercle des caisses ayant qualité pour procéder à ces opérations.

Sans doute, comme auparavant et conformément au décret du 9 mars 1912 que reproduit ici celui du 28 décembre 1926 « les intérêts de ces obligations sont payables à terme échu à la Caisse centrale du Trésor Public à Paris, aux caisses des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances dans les départements ». Mais l'article 2 du nouveau texte a soin de stipuler que « les coupons détachés des titres

au porteur sont également payables aux caisses des Chemins de fer de l'Etat », c'est-à-dire dans toutes les gares quelconques du réseau. Seuls, les coupons détachés des titres au porteur sont payables pourtant. L'intérêt des titres nominatifs ne peut être payé, en effet, que sur présentation du certificat lui-même, qui est soumis à une estampille spéciale. L'accomplissement de cette formalité constitue un obstacle à l'extension des facilités de paiement.

Quant au remboursement des obligations amorties, il est effectué aux mêmes caisses que le paiement des coupons. Toutes les demandes de remboursement sont centralisées par le caissier-payeur central du Trésor Public qui autorise « s'il y a lieu » le paiement. Cette dernière restriction vise le cas où une opposition aurait été portée sur l'obligation, conformément à la loi du 15 juin 1872, modifiée par celle du 8 février 1902.

Telle est la situation des titres du premier groupe.

§ 2. *Titres du deuxième groupe.* — Le sort des obligations qui rentrent dans la deuxième catégorie est réglé par les articles 3 à 11 du décret du 28 décembre. Bien qu'il s'agisse de valeurs qui ne seront pas inscrites au grand livre de la Dette publique, la gestion des nouveaux titres est confiée, comme celle des titres du premier groupe, à la direction de la Dette inscrite. En principe, les facilités introduites par le décret du 9 mars 1912 et les décrets des 7 et 8 juillet 1925 leur sont applicables.

Cependant, l'auteur du décret, dans son rapport, juge préférable « de ne pas se référer purement et simplement aux dispositions des décrets rappelés ci-dessus et de stipuler expressément celles de ces dispositions dont bénéficieront les nouvelles valeurs ».

C'est pourquoi, la plupart des articles du nouveau décret reproduisent textuellement certaines dispositions du décret du 9 mars 1912. Ce sont notamment celles qui concernent :

1° L'affectation des obligations aux emplois et placements spécifiés par la loi du 9 mars 1923, appliquant aux obligations de tous les grands réseaux les règles posées par l'article 29 de la loi du 16 septembre 1871, en matière de emploi en rentes ;

2° La faculté, pour tout déposant de caisse d'épargne dont le crédit est suffisant pour acheter un ou plusieurs de ces titres, de faire opérer cet achat, sans frais, par les soins de l'administration de la Caisse d'Epargne ;

3° Les règles qui gouvernent les opérations relatives au transfert de ces titres et à la certification des transferts par les agents de change ;

4° Le paiement des impôts et taxes et leur liquidation ;  
5° Le remboursement des obligations amorties et le paiement des coupons ;

6° Le cautionnement versé par le chef du service des titres, en qualité d'agent comptable, et qui garantit sa gestion vis-à-vis de l'administration des Chemins de fer de l'Etat.

Néanmoins, sur plusieurs points, il y a des modifications qui sont, pour certaines d'entre elles, la conséquence de ce que ces obligations ne font plus partie des valeurs inscrites au grand livre de la Dette publique.

D'abord, les titres en question ne sont plus revêtus de la signature du directeur de la dette inscrite et de l'agent comptable, mais de celle du directeur général des Chemins de fer de l'Etat et du chef de service des titres.

Puis, les oppositions faites, comme pour les titres du premier groupe, suivant les formalités prescrites par la loi du 15 juin 1872, modifiée par celle du 8 février 1902, sont reçues, non plus par le conservateur des oppositions au ministère des Finances, mais par le chef du service des titres des Chemins de fer de l'Etat.

Ensuite, le décret étend aux obligations nouvelles les facilités accordées aux titres du premier groupe : les diverses caisses des Chemins de fer de l'Etat peuvent contribuer au service de paiement des intérêts et du remboursement des titres amortis, dans les mêmes conditions que les comptables du Trésor.

Enfin, d'après l'article 10, « la comptabilité du service des titres est vérifiée par le Directeur général des Chemins de fer de l'Etat, qui arrête au 31 décembre et en cas de mutation du chef de service des titres le compte de gestion de ce comptable ». Pour les titres du premier groupe, au contraire, le contrôle est exercé par une Commission spéciale, instituée par l'ordonnance du 10 décembre 1823.

§ 3. *Remboursement des obligations amorties.* — Indépendamment du remboursement des obligations par voie de tirage au sort annuel, dans les conditions prévues par l'article 44 de la loi du 13 juillet 1911 (1) et fixées par le décret du 9 mars 1912 (2), ces mêmes textes envisagent le droit, pour l'Etat, de rembourser, à toute époque, les obligations au pair par anticipation.

Cette disposition, qui s'applique aux titres amortissables émis antérieurement au décret du 16 novembre 1926, est main-

---

(1) Voir précédemment page 32.

(2) Voir précédemment page 65.

tenue en vigueur, au profit de l'administration des Chemins de fer de l'Etat, relativement aux obligations émises par elle en vertu de l'article 3 du décret précité. En outre, aux termes de l'article 8, *in fine*, du décret du 28 novembre, l'administration du réseau se voit reconnaître le droit de « *procéder éventuellement à des amortissements par rachat en bourse* ». Cette clause va permettre au réseau de l'Etat d'éteindre sa dette plus rapidement et aussi avec plus d'économies, en profitant des circonstances favorables. Car, si les obligations sont au-dessous du pair, c'est-à-dire si leur valeur actuelle est inférieure à leur valeur nominale, au lieu de les rembourser au pair et d'acquitter la valeur inscrite sur le titre — opération qui ne serait avantageuse que dans le cas où le titre aurait un cours supérieur à sa valeur nominale — l'administration des Chemins de fer de l'Etat, en rachetant les titres en bourse, comme un simple particulier, pour les retirer de la circulation et les annuler, non seulement éteindra sa dette, mais encore tirera de l'opération un bénéfice mesuré par l'écart de points entre le cours de rachat et la valeur nominale.

Ce mode d'amortissement indirect est spécial aux obligations émises postérieurement à 1926 par les soins de l'administration des Chemins de fer de l'Etat. Les titres du premier groupe y sont étrangers.

Quant à la *durée d'amortissement* maxima, primitivement fixée à 50 ans par les articles 44 de la loi du 13 juillet 1911 et 2 du décret du 9 mars 1912, elle a été portée à 60 ans par l'article 65 de la loi du 31 décembre 1921 (1) appliquant au réseau de l'Etat la disposition prise, à cet égard, pour les grandes Compagnies par la Convention ferroviaire du 28 juin 1921.

Par conséquent, actuellement, tous les titres amortissables émis par les Chemins de fer de l'Etat, qu'il s'agisse des obligations du premier groupe ou de celles du deuxième groupe, peuvent avoir une durée d'amortissement allant jusqu'à 60 ans.

*Remarque.* — Le réseau de l'Etat a usé largement des facilités qui lui étaient concédées par la loi pour se procurer des ressources extraordinaires. Le tableau ci-dessous permet d'en juger. Il détaille les diverses catégories d'obligations émises pour les besoins du réseau, en application de la loi du 13 juillet 1911, ainsi que le produit de ces emprunts jusqu'au 31 décembre 1927 :

---

(1) Voir précédemment page 46.

|                              |                        | PRODUIT NET      |
|------------------------------|------------------------|------------------|
| Obligations<br>amortissables | Emprunt 4 % 1912 ..... | 298.351.977,38   |
|                              | — 4 % 1913 .....       | 100.000.000,00   |
|                              | — 4 % 1914 .....       | 195.169.649,99   |
|                              | — 5 % 1919 .....       | 648.289.356,67   |
|                              | — 5 % 1925 .....       | 2.272.224,81     |
|                              | — 6 % 1925 .....       | 188.167.138,05   |
|                              | — 7 % 1925 .....       | 289.284,35       |
|                              | — 7 % 1926 .....       | 48.584.332,62    |
|                              | — 6 % 1926 .....       | 246.458.576,18   |
|                              | — 7 % 1926 (Suisse).   | 363.500.368,80   |
|                              | — 7 % 1926 (Holl.).    | 378.683.112,50   |
|                              | — 6 % 1927 .....       | 321.967.901,33   |
|                              | — 7 % 1927 .....       | 58.730.298,40    |
|                              | — 7 % 1927 (Holl.).    | 229.156.500,00   |
|                              | — 7 % 1927 (Suisse).   | 674.367.791,80   |
| TOTAL .....                  |                        | 3.753.988.512,91 |

## APPENDICE

---

### COMPARAISON DES RÉSULTATS FINANCIERS OBTENUS AU COURS DES EXERCICES 1925, 1926 ET 1927

Le budget des Chemins de fer de l'Etat comporte, nous le savons, deux sections, afférentes : la première aux recettes et dépenses *d'exploitation*, la deuxième aux recettes et dépenses *d'établissement*. Il y a donc en présence deux comptes : le compte d'exploitation et le compte d'établissement, dont les fluctuations permettent de suivre la marche de l'entreprise.

---

## CHAPITRE I

### *Compte d'exploitation*

D'après le tableau ci-joint (1), on constate, tout d'abord, que la balance entre les recettes et les dépenses d'exploitation proprement dites fait ressortir, en 1926, un produit net très supérieur à celui de l'année précédente. Le coefficient d'exploitation passe de 97,75 % à 87,04 %, soit une amélioration de 10,71 %. Ces résultats sont dus, d'une part aux diverses majorations de tarifs mises respectivement en vigueur les premier janvier, premier mai et 16 août 1926, d'autre part au développement du trafic et à une compression sévère des dépenses d'exploitation.

Par contre la situation de 1927 apparaît sous un jour moins favorable que celle de 1926. Le produit net s'est abaissé de plus de moitié, entraînant un relèvement du coefficient d'exploitation de près de sept points, exactement de 6,86 %. Cela tient au ralentissement de l'activité commerciale et industrielle, qui s'est fait sentir sur tous les grands réseaux au cours de l'année 1927, et surtout à l'augmentation progressive des dépenses d'exploitation proprement dites. Cette augmentation résulte, en premier lieu, des obligations imposées au réseau de l'Etat, comme aux autres grands réseaux, relativement aux allocations de cherté de vie à verser à leur personnel, à partir des 1<sup>er</sup> mai et 16 août 1926. Elle est due d'autre part, à la hausse générale, qui a frappé le prix de la main-d'œuvre auxiliaire et le cours de toutes les matières de consommation.

Toutefois, il convient de faire remarquer que les insuffisances de 1926 et 1927, se montant respectivement, abstraction faite des opérations d'ordre à 74.903.234,42 et à 271 (millions) 161.698,84, auraient été remplacées par un excédent de 63 millions en 1926 et un chiffre inférieur de moitié en 1927, si les résultats de l'exploitation des lignes de la banlieue de Paris ne s'étaient pas traduits par des déficits respectifs de 138 et 158 millions. La cause en est principalement dans la multiplicité, sur ces lignes, d'abonnements à prix réduit. Sans doute, comme les autres transports de voyageurs, ils ont été frappés des relèvements de tarifs, de façon à atteindre le taux uniforme de 240 %, mais cette majoration s'appliquait à des tarifs de base beaucoup trop faibles.

---

(1) Annexe I.

# Annexe I.

(1)

Tableau comparatif des dépenses et recettes d'exploitation (1ère section du budget annexe : recettes et dépenses ordinaires) pour les exercices 1925, 1926 et 1927.

|                                                                                                                                                                                                  | Exercice 1925     |  | Exercice 1926     |  | Exercice 1927.    |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--|-------------------|--|-------------------|--|
|                                                                                                                                                                                                  | fr. c             |  | fr. c             |  | fr. c             |  |
| Recettes                                                                                                                                                                                         | 1.485.729.672, 89 |  | 1.965.618.821, 98 |  | 1.988.034.037, 18 |  |
| Dépenses                                                                                                                                                                                         | 1.452.363.608, 06 |  | 1.710.885.756, 30 |  | 1.866.602.120, 76 |  |
|                                                                                                                                                                                                  | 33.366.064, 83    |  | 254.733.065, 68   |  | 121.431.916, 42   |  |
| Produit net (A)                                                                                                                                                                                  | 97, 75            |  | 87, 04            |  | 93, 89            |  |
| Coefficient d'exploitation                                                                                                                                                                       |                   |  |                   |  |                   |  |
| Charges du capital                                                                                                                                                                               | 323.283.336, 17   |  | 374.293.761, 22   |  | 579.351.512, 84   |  |
| Dépenses                                                                                                                                                                                         | 40.196.041, 36    |  | 69.443.476, 03    |  | 203.851.990, 71   |  |
| Recettes                                                                                                                                                                                         | 283.087.294, 81   |  | 304.850.285, 19   |  | 375.499.522, 13   |  |
| Charges nettes (B)                                                                                                                                                                               |                   |  |                   |  |                   |  |
| Application de l'article 14 de la Convention du 28 juin 1921:<br>Primes annuelles allouées au réseau et à son personnel en<br>exécution de l'article 14 de la Convention du 28 juin 1921 ... (C) | 18.440.812, 35    |  | 24.786.014, 91    |  | 17.094.093, 13    |  |
| Charges de 1ère année des obligations émises pour couvrir<br>l'insuffisance d'exploitation ... (D)                                                                                               | 1.308.866, 38     |  | "                 |  | "                 |  |

Insuffisance des produits de l'exploitation (B+C+D-A)  
 Insuffisance des produits des lignes en exploitation partielle,  
 remboursée par le compte des dépenses extraordinaires  
 (2ème section du budget annexe) .....

Insuffisance couverte par le fonds commun constitué  
 en vertu de l'art. 13 de la loi du 28 juin 1921 .....

Total de l'insuffisance...

Mais, il y a lieu d'ajouter à ces chiffres pour  
 représenter l'ensemble des opérations ayant influencé  
 les résultats de ces exercices, les opérations d'ordre  
 affectées à la régularisation des paiements de comptes  
 entre le Trésor et le fonds commun

Soit pour 1926 36.522.557, 73  
 " 1927 65.490, 11

dont le montant a été couvert par le fonds commun ...

Ensemble couvert par le fonds commun ....

|                 |                 |                 |
|-----------------|-----------------|-----------------|
| 694.156, 96     | "               | "               |
| 268.776.751, 76 | 74.903.234, 42  | 271.161.698, 84 |
| 269.470.908, 71 | 74.903.234, 42  | 271.161.698, 84 |
| "               | 36.522.557, 73  | 65.490, 11      |
| 269.470.908, 71 | 111.425.792, 15 | 271.227.188, 95 |

(1) -- Ses tableaux figurant aux Annexes I, II, III et IV ont été composés à l'aide des documents fournis par le Ministère des Travaux Publics.

D'autre part, l'augmentation des frais d'exploitation et des charges des capitaux de premier établissement a encore aggravé cette situation.

Il est à noter cependant que, dans l'ensemble, les dépenses d'exploitation auraient été plus élevées en 1927, si des économies appréciables n'avaient été réalisées, du fait de la réforme du régime comptable et financier du réseau de l'Etat.

L'étude un peu détaillée des différents éléments qui influent sur le compte d'exploitation permettra de mieux juger la valeur des résultats obtenus au cours de ces dernières années.

#### Section 4

##### *Recettes d'exploitation*

Le tableau ci-contre (1) donne la décomposition, par catégorie, des recettes du trafic, et fait ressortir en outre, pour les diverses natures de recettes, la comparaison des produits réalisés en 1925, 1926 et 1927.

L'importante augmentation constatée sur les recettes du trafic de 1925 à 1927 provient uniquement de la mise en vigueur des nouveaux relèvements des tarifs suivants :

*Décision ministérielle du 24 décembre 1925, application au 1<sup>er</sup> janvier 1926.*

|     |   |     |                                                |                 |        |   |
|-----|---|-----|------------------------------------------------|-----------------|--------|---|
| 20  | % | 100 | billets autres que les militaires              | 1 <sup>re</sup> | classe |   |
| 30  | % | 100 |                                                | 2 <sup>e</sup>  |        | — |
| 40  | % | 100 |                                                | 3 <sup>e</sup>  |        | — |
| 45  | % | 100 | billets militaires                             | 1 <sup>re</sup> |        | — |
| 55  | % | 100 | —                                              | 2 <sup>e</sup>  |        | — |
| 90  | % | 100 | —                                              | 3 <sup>e</sup>  |        | — |
| 110 | % | 100 | abonnements ordinaires                         | 1 <sup>re</sup> |        | — |
| 115 | % | 100 | —                                              | 2 <sup>e</sup>  |        | — |
| 120 | % | 100 | —                                              | 3 <sup>e</sup>  |        | — |
| 165 | % | 100 | abonnements ouvriers et apprentis.             |                 |        |   |
| 30  | % |     | autres transports de grande et petite vitesse. |                 |        |   |

*Décision ministérielle du 17 avril 1926, application au 1<sup>er</sup> mai 1926 : 20 % tous transports G. V. et P. V.*

---

(1) Voir annexe II.

# Annexe II.

Tableau comparatif des recettes d'exploitation en 1925, 1926, 1927.

| Désignation des recettes                                                                 | Produits réalisés |                   |                   | Différence<br>entre 1925<br>et 1926 | Progr.<br>tion<br>p. 100 | Différence<br>entre 1926<br>et 1927 | Progr.<br>tion<br>p. 100 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
|                                                                                          | en 1925           | en 1926           | en 1927           |                                     |                          |                                     |                          |
| I. Recettes du trafic :                                                                  | fr. c             | fr. c             | fr. c             | fr. c                               |                          | fr. c                               |                          |
| Grande { Voyagers .....<br>{ Passagers chiens, matériel et denrées, véhicules, etc. .... | 411.547.692, 17   | 506.036.411, 47   | 507.344.577, 55   | + 94.488.719, 30                    | + 22, 96                 | + 2.308 176, 08                     | + 0, 46                  |
| Petite { Véhicules .....<br>{ Véhicules, etc. ....                                       | 238.388.934, 73   | 321.634.152, 89   | 344.703.979, 68   | + 83.245.218, 16                    | + 34, 92                 | + 23.069.826, 79                    | + 7, 17                  |
| Petite { Véhicules .....<br>{ Véhicules, etc. ....                                       | 802.284.422, 94   | 1.084.785.512, 70 | 1.086.257.363, 57 | + 282.501.089, 76                   | + 35, 21                 | + 1.471.830, 87                     | + 0, 14                  |
| Total des recettes du trafic ..                                                          | 1.452.221.049, 84 | 1.912.456.077, 06 | 1.939.305.930, 80 | + 460.235.027, 22                   | + 31, 69                 | + 26.849.853, 74                    | + 1, 40                  |
| 2. Recettes diverses ...                                                                 | 9.657.354, 16     | 24.272.535, 43    | 24.240.740, 14    | + 14.624.187, 27                    | + 151, 44                | - 41.795, 29                        | - 0, 17                  |
| 3. Recettes en dehors du trafic ..                                                       | 23.850.268, 89    | 27.752.342, 67    | 24.877.466, 24    | + 3.902.073, 78                     | + 16, 36                 | - 3.264.976, 43                     | - 11, 76                 |
| 4. Recettes provenant de prélèvements sur la pécunie d'exploitation .....                | "                 | 1.127.866, 82     | "                 | + 1.127.866, 82                     | "                        | - 1.127.866, 82                     | "                        |
| Ensemble ...                                                                             | 1.475.729.672, 89 | 1.965.618.981, 98 | 1.988.034.037, 18 | + 479.889.149, 09                   | + 32, 30                 | + 22.415.215, 20                    | + 1, 14                  |

# Annexe

## Dépenses d'exploitation

| Désignation des dépenses                                                                                                     | en 1925                |                                         |                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------|--------------------------|
|                                                                                                                              | Personnel              | Dépenses autres que celles du personnel | Ensemble                 |
|                                                                                                                              | fr. c                  | fr. c                                   | fr. c                    |
| Administration Centrale (Chap. 1 et 2).....                                                                                  | 7 591 880, 74          | 671 720, 23                             | 8 263 600, 97            |
| Dépenses générales (Chap. 3 et 4).....                                                                                       | 122 911 973, 16        | 21 304 367, 00                          | 144 216 340, 16          |
| Exploitation (Chap 5 et 6).....                                                                                              | 363 562 075, 67        | 124 639 191, 81                         | 488 201 277, 48          |
| Matériel et traction (Chap. 7, et 8).....                                                                                    | 256 133 552, 98        | 342 430 449, 69                         | 598 624 002, 67          |
| Voie et Bâtiments (Chap. 9 et 10).....                                                                                       | 125 733 958, 07        | 85 765 881, 52                          | 211 499 839, 59          |
| Dépenses exceptionnelles de réfection et grosses réparations visées à l'art. 47 de la loi du 13 juillet 1911 (Chap. 11)..... | "                      | "                                       | "                        |
| Dépenses diverses (Chap. 12).....                                                                                            | "                      | 835 469, 61                             | 835 469, 61              |
| Dépenses des exercices liquidés (Chap 13).....                                                                               | "                      | "                                       | "                        |
| " " clos (Chap. 14).....                                                                                                     | 357 734, 50            | 365 343, 08                             | 723 077, 58              |
| <b>Totaux</b> .....                                                                                                          | <b>876 291 185, 12</b> | <b>576 072 422, 94</b>                  | <b>1 452 363 608, 06</b> |

| Désignation<br>des dépenses | Différence de 1926 par rapport à 1925 |               |                                            |            |
|-----------------------------|---------------------------------------|---------------|--------------------------------------------|------------|
|                             | Personnel                             |               | Dépenses autres que<br>celles du personnel |            |
|                             | En plus                               | En moins      | En plus                                    | En moins   |
| Chap. 1 et 2.....           | 4.400.585,71                          | "             | 60.872,03                                  | "          |
| — 3 et 4.....               | "                                     | 37.722.297,27 | 6.222.837,60                               | "          |
| — 5 et 6.....               | 53.193.608,46                         | "             | 15.115.158,54                              | "          |
| — 7 et 8.....               | 36.193.602, "                         | "             | 117.368.578,60                             | "          |
| — 9 et 10.....              | 23.708.290,66                         | "             | 39.052.622,54                              | "          |
| — 11.....                   | "                                     | "             | 1.127.865,82                               | "          |
| — 12.....                   | "                                     | "             | 3.089.217,68                               | "          |
| — 13.....                   | "                                     | "             | "                                          | "          |
| — 14.....                   | "                                     | 70.110,70     | "                                          | 218.684,43 |
| Ensemble.....               | 114.496.086,83                        | 37.792.407,97 | 182.037.153,81                             | 218.684,43 |
|                             | + 76.703.678,86                       |               | + 181.818.469,38                           |            |
|                             | + 258.522.148,24                      |               |                                            |            |

proprement dites

| en 1926        |                                         |                  | en 1927          |                                         |                  |
|----------------|-----------------------------------------|------------------|------------------|-----------------------------------------|------------------|
| Personnel      | Dépenses autres que celles du personnel | Ensemble         | Personnel        | Dépenses autres que celles du personnel | Ensemble         |
| fr. c          | fr. c                                   | fr. c            | fr. c            | fr. c                                   | fr. c            |
| 8 992.466,45   | 732.592,26                              | 9.725 058,71     | 9 756 206,41     | 730 705,56                              | 10 486.911,97    |
| 85.189.675,89  | 27 527 204,60                           | 112.716.880,49   | 84.902.747,83    | 31.408 019,03                           | 116.310.766,86   |
| 416.755.694,13 | 139.754.350,35                          | 556.510.044,48   | 447.650.921,33   | 154.892 074,87                          | 602.542 996,20   |
| 292.327.154,98 | 459.859.028,29                          | 752 186.183,27   | 319.708 608,52   | 493.550.745,90                          | 813.259 354,42   |
| 149.442.248,73 | 124.818 504,06                          | 274 260.752,79   | 168.251.423,91   | 149 187.637,83                          | 317.439.061,74   |
| "              | 1.127.866,82                            | 1 127.866,82     | "                | "                                       | "                |
| "              | 3 924.687,29                            | 3 924.687,29     | "                | 3.763.029,57                            | 3 763 029,57     |
| "              | "                                       | "                | 837.002,00       | 1.962 998,00                            | 2.800 000,00     |
| 287.623,80     | 146 658,65                              | 434 282,45       | "                | "                                       | "                |
| 952.994.863,87 | 757 890 892,32                          | 1 710 885.756,30 | 1.031.106.910,00 | 835.495.210,76                          | 1 866.602 120,76 |

| Différence de 1927 par rapport à 1926 |            |                                         |              |
|---------------------------------------|------------|-----------------------------------------|--------------|
| Personnel                             |            | Dépenses autres que celles du personnel |              |
| En plus                               | En moins   | En plus                                 | En moins     |
| 763 739,96                            | "          | "                                       | 1.886,70     |
| "                                     | 286 928,06 | 3.880.814,43                            | "            |
| 30.895.227,20                         | "          | 15.137.724,52                           | "            |
| 27.381 453,54                         | "          | 33.691.717,61                           | "            |
| 18.809.175,18                         | "          | 24.369.133,77                           | "            |
| "                                     | "          | "                                       | 1.127.866,82 |
| "                                     | "          | "                                       | 161.657,72   |
| 837.002,00                            | "          | 1.962 998,00                            | "            |
| "                                     | 287.623,80 | "                                       | 146.658,65   |
| 78.685.597,88                         | 574.551,86 | 79 042.388,33                           | 1.438.069,89 |
| + 78.112.046,02                       |            | + 77.604.318,44                         |              |
|                                       |            | + 155.716.364,46                        |              |

*Décision ministérielle du 11 août 1926, application au 16 août 1926 : 30 % voyageurs ; 70 % autres transports G. V. et P. V.*

Ces diverses majorations sont venues s'ajouter aux précédentes, sans porter sur ces dernières, mais seulement sur les tarifs de base.

*Les recettes diverses* accusent, en 1926, une très grosse progression sur l'année précédente. Mais l'année 1927 marque, au contraire, une diminution imputable à la fois à la baisse du trafic et à celle du cours du change.

Quant aux *recettes en dehors du trafic*, elles dépendent de circonstances économiques très variables, et leur augmentation (année 1926) ou leur diminution (années 1925 et 1927) ne peut constituer vraiment un indice sérieux de prospérité ou de déficit.

*Remarque.* — Un prélèvement de 1.127.866 fr. 87, autorisé par décrets des 3 juillet 1926 et 30 juin 1927, a été effectué, au titre de l'exercice 1926, sur la réserve d'exploitation, en vue de faire face à certaines dépenses imprévues et exceptionnelles de réfection et de grosses réparations. Aucune opération semblable n'a été faite au titre des exercices 1925 et 1927. Il y a donc lieu, pour obtenir des résultats de comparaison exacts, de retrancher cet élément exceptionnel de recettes.

## Section 2

### *Dépenses d'exploitation*

Il résulte des indications du tableau ci-joint (1) que, par rapport à 1925, les dépenses d'exploitation proprement dites, afférentes à l'exercice 1926, se sont accrues de 258.522.148 fr. 24 dont 76.703.678 fr. 86 pour les dépenses de personnel et 181.818.469 fr. 38 pour les dépenses autres que celles du personnel. En 1927, par rapport à 1926, on constate également une augmentation totale de 155.716.364 fr. 46, soit 78 millions 112.046 fr. 02 pour les dépenses de personnel et 77 millions 604.318 fr. 44 pour les dépenses autres que celles du personnel.

L'accroissement considérable et progressif des dépenses de personnel, de 1925 à 1927, est la conséquence de l'application des nouvelles mesures édictées en faveur du personnel. Ce

---

(1) Annexe III.

sont notamment : l'attribution d'indemnités exceptionnelles et de l'allocation temporaire de cherté de vie et le relèvement statutaire des traitements, toutes mesures décidées au cours de l'année 1926 et dont l'application englobe l'année 1927 en entier. Il faut remarquer, cependant, que, malgré un surcroît de charge de 100.600.000 francs pour cette même année, l'augmentation des dépenses de personnel, par rapport à 1926, se trouve réduite à 78.100.000 francs environ. La différence, soit 22.500.000 francs provient, en bonne part, des réductions d'effectifs réalisés grâce à l'application du décret du 16 novembre 1926 sur le nouveau régime financier et comptable des Chemins de fer de l'Etat.

Quant aux *autres dépenses*, leur augmentation provient de ce que les variations plus ou moins importantes des conditions économiques ont entraîné une hausse générale des prix, notamment en ce qui concerne le combustible, le matériel, la main-d'œuvre, l'entretien et les réparations, le chauffage et l'éclairage, etc... Elle s'est fait sentir particulièrement en 1926, corrélativement à la dépréciation de notre étalon monétaire. De plus, ce budget a eu à faire face à une dépense exceptionnelle de 1.127.900 francs, pour la réparation des dégâts causés aux installations du réseau par les tempêtes et inondations de décembre 1925 et janvier 1926 (application de l'article 47 de la loi du 13 juillet 1911, chap. 11).

### Section 3

#### *Charges du capital*

Les charges nettes du capital imputées à la première section du budget se sont élevées (voir annexe 1) en chiffres ronds :

En 1925, à 283.087.290 fr.

En 1926, à 304.850.280 fr.

En 1927, à 375.499.520 fr.

Elles se sont donc accrues sensiblement durant ces trois années. Cet accroissement peut être attribué à plusieurs causes :

1° D'abord au relèvement du *droit de timbre* sur les titres, par la loi du 4 avril 1926, article 30 ;

2° A l'*augmentation du taux* des avances du Trésor qui de 5,50 % est passé à 10 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1926 ;

3° Aux charges de trésoreries supportées par le réseau en 1926 et 1927, du fait de l'*affectation temporaire* à la couverture

de l'insuffisance d'exploitation d'emprunts utilisés ultérieurement à la couverture des dépenses d'établissement ;

4° Enfin aux charges d'emprunts à court terme réalisés pour alimenter la trésorerie du réseau.

#### Section 4

*Primes annuelles allouées au réseau et à son personnel, en exécution de l'article 14 de la Convention du 28 juin 1921*

Cet article 14 stipule qu' « il sera alloué à chaque réseau et à son personnel des primes annuelles tendant à les intéresser au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses ». Il fixe, d'autre part, le mode de calcul des éléments de ces primes et prévoit, en outre, le versement au fonds commun, dans certains cas, d'une partie de la prime revenant au réseau.

*Primes allouées en vertu de l'article 14 de la convention du 28 juin 1921*

| RUBRIQUES                                                                                                                                                                                 | ANNÉE 1926        |                      | ANNÉE 1927        |                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
|                                                                                                                                                                                           | PART<br>DU RÉSEAU | PART<br>DU PERSONNEL | PART<br>DU RÉSEAU | PART<br>DU PERSONNEL |
| Montant de la prime ...                                                                                                                                                                   |                   | 14.611.566.28        |                   | 10.542.178.63        |
| Part acquise au Ré-<br>seau (à verser au<br>trésor pour être<br>affectée ultérieu-<br>rement à la résér-<br>ve créée par arrê-<br>té ministériel (T.<br>P.) du 14 Novem-<br>bre 1925..... | 5.845.741.45      |                      | 4.659.290.59      |                      |
| Part du fonds com-<br>mun (à déduire de<br>la prime revenant<br>au réseau.....                                                                                                            | 4.328.707.18      |                      | 1.892.623.91      |                      |
| TOTAL....                                                                                                                                                                                 | 10.174.448.63     | 14.611.566.28        | 6.551.914.50      | 10.542.178.63        |
| ENSEMBLE....                                                                                                                                                                              | 24.786.014.91     |                      | 17 094.093.13     |                      |
| Pour l'année 1925, les 2 primes réunies donnaient le chiffre de : 18.440.812 fr. 35                                                                                                       |                   |                      |                   |                      |

Le tableau ci-contre (1) fait ressortir le montant total de ces primes pour les années 1926 et 1927, ainsi que leur répartition.

### Section 5

#### *Opérations d'ordre afférentes à la régularisation des règlements de comptes entre le Trésor et le fonds commun*

Le régime institué par la Convention du 28 juin 1921 a fait naître, vis-à-vis du réseau de l'Etat, un certain nombre de questions que la Commission de Vérification des comptes des Compagnies de Chemins de fer a été appelée à examiner.

Antérieurement à cette Convention, c'est à l'Etat-budget qu'incombait la charge de combler le déficit du réseau. Or, l'insuffisance d'exploitation de l'exercice 1920, couverte par le Trésor, avait été calculée en tenant compte qu'une somme de 44.492.185 fr. 95 restait à recouvrer, en clôture de cet exercice, sur droits constatés en recettes au cours de cet exercice et des exercices antérieurs. Du fait du nouveau régime, l'insuffisance, couverte depuis 1921 par des prélèvements sur le fonds commun, se trouve atténuée des sommes effectivement récupérées dans les exercices 1921 et suivants, sur le total de 44 millions 492.185 fr. 95. Pour redresser cette situation, il a été décidé, sur avis de la Commission de Vérification des comptes en date du 2 mai 1925, que le réseau de l'Etat effectuerait le reversement au Trésor, par voie d'imputation budgétaire, des restes à recouvrer fin 1920, récupérés dans les exercices postérieurs. En application de cette décision, des crédits supplémentaires ont été demandés en 1926 et 1927, pour « le reversement au Trésor des sommes effectivement encaissées sur les restes à recouvrer à la clôture de l'exercice 1920 ». (Nouveau chapitre des dépenses de la première section du budget). Ils se sont élevés à : 37.718.137 fr. 54 en 1926 et à : 65.490 fr. 11 en 1927.

Il convient de déduire de la première somme le montant d'un versement fait par le Trésor au titre de redressements de comptes des exercices 1913 à 1919 et se chiffrant à 1.195.579 fr. 81.

---

(1) Voir en face.

## Section 6

### *Insuffisance des produits d'exploitation*

L'insuffisance des produits de l'exploitation, qui était en 1925 de 269.470.908 fr. 71 s'était abaissée en 1926 à 74 millions 903.234 fr. 42, soit une diminution de 194.567.674 fr. 29. Par contre, l'exercice 1927 accuse un rebondissement notable et atteint le chiffre de 271.161.698 fr. 94. Quant aux causes de cette insuffisance, elles ont été exposées précédemment (1). Conformément à l'article 13 de la Convention du 28 juin 1921, toutes ces insuffisances ont été couvertes par le fonds commun.

---

---

(1) Voir page 79.

## CAAPITRE II

### *Compte d'établissement*

En exécution de la loi du 13 juillet 1911, les dépenses de premier établissement du réseau de l'Etat sont imputées sur les chapitres ouverts à la deuxième section du budget annexe de ce réseau. Les recettes correspondantes, égales aux dépenses, peuvent provenir de trois sources :

1° Du fonds de concours ;

2° Du produit de l'émission d'obligations amortissables, conformément aux articles 44 et 45 de la loi de 1911.

3° Enfin, des avances du Trésor que le Ministre des Finances est autorisé à consentir, en vertu de l'article 46 du texte précité.

Le tableau qui figure à l'annexe IV détermine le montant total des dépenses d'établissement du réseau de l'Etat (réseau racheté de l'Ouest et ancien réseau de l'Etat) depuis l'origine.

Quant à la nature des recettes qui ont servi à y faire face, il faut distinguer suivant la période que l'on envisage.

Les dépenses d'établissement faites par la Compagnie de l'Ouest et se montant, au 31 décembre 1908, à 2 milliards 212.025.915 fr. 27, chiffre sanctionné par l'arrêté interministériel du 4 novembre 1911, ont été couvertes par des emprunts faits par la Compagnie elle-même. Pour celles de l'ancien réseau de l'Etat, évaluées, à la date du 31 décembre 1910, à 776.400.000 fr., elles ont été effectuées sur des crédits spéciaux, ouverts au Ministre des Travaux publics.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1909, sur le réseau racheté de l'Ouest, et le 1<sup>er</sup> janvier 1911, sur l'ancien réseau de l'Etat, les dépenses d'établissement ont été couvertes, soit par le produit d'émissions d'obligations amortissables, soit par les avances du Trésor.

Leur montant au 31 décembre 1927 s'élevait à 3 milliards 895.429.530 fr. 87 dont :

141.441.017 fr. 96 couvertes par des avances du Trésor, et 3.753.988.512,91 couvertes par le produit des obligations (1).

---

(1) Voir précédemment page 77.

# Annexe

## Total des dépenses d'établissement du Réseau racheté de l'Ouest et (y compris les participations de l'Etat

| Périodes<br>auxquelles se rapportent les dépenses                                                                                                                                          | Dépenses figurant dans les<br>ayant servi de base à l'évaluation<br>Réseau de l'Etat au 31 Décembre |                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                            | Dépenses<br>au compte<br>du Réseau                                                                  | Dépenses au<br>compte de tiers<br>remboursables<br>par<br>annuités |
| Depuis l'origine jusqu'au 31 Décembre<br>1908 pour le Réseau de l'Ouest .....                                                                                                              | 1.900.865.607,45                                                                                    | 7.856.795,90                                                       |
| Depuis l'origine jusqu'au 31 Décembre<br>1910 pour l'ancien Réseau de l'Etat .....                                                                                                         | 355.500.000,00                                                                                      | "                                                                  |
| Du 1 <sup>er</sup> Janvier 1909 au 31 Décembre 1927<br>pour le Réseau racheté de l'Ouest et<br>du 1 <sup>er</sup> Janvier 1911 au 31 Décembre 1927<br>pour l'ancien Réseau de l'Etat ..... | 3.589.899.928,40                                                                                    | 6.979.213,71                                                       |
| Totaux .....                                                                                                                                                                               | 5.846.265.535,85                                                                                    | 14.836.009,61                                                      |

# IV

réseau de l'Etat au 31 Décembre 1927  
ancien réseau de l'Etat)  
et les Subventions des localités)

| comptes du réseau ou<br>du capital industriel de l'ancien<br>1910.     |                   | Subventions<br>des<br>Localités | Participations<br>de<br>l'Etat | Ensemble          |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------|--------------------------------|-------------------|
| Dépenses au<br>compte du créancier<br>remboursables<br>par<br>annuités | Total             |                                 |                                |                   |
| 303.303.511, 92                                                        | 2.212.025.915, 27 | 76.966.748, 00                  | 420.171.657, 00                | 2.709.164.320, 27 |
| 420.900.000, 00                                                        | 776.400.000, 00   | 24.488.276, 00                  | 333.700.000, 00                | 1.134.588.276, 00 |
| 298.550.388, 76                                                        | 3.895.429.530, 87 | 22.389.474, 77                  | "                              | 3.917.819.005, 64 |
| 1.022.753.900, 68                                                      | 6.883.855.446, 14 | 123.844.499, 77                 | 753.871.657, 00                | 7.761.571.601, 91 |

## CONCLUSION

---

On serait tenté, en présence du caractère déficitaire dont est empreinte l'exploitation par l'Etat de ses Chemins de fer d'intérêt général, de proclamer hautement que toute gestion par l'Etat d'une entreprise industrielle ou commerciale quelconque doit inéluctablement aboutir à des résultats identiques. L'Etat-industriel ne serait qu'une chimère que la réalité des choses se chargerait de faire s'évanouir à la moindre expérience.

En tenant un pareil raisonnement, on commettrait, cependant, une grossière erreur. Pour juger d'un système, il faut, non pas le considérer en soi, indépendamment de ce qui l'entoure, mais tenir compte, au contraire, des conditions spéciales au milieu desquelles il a reçu son application.

La prospérité de l'exploitation des Chemins de fer de l'Etat s'est heurtée, dès le début, à un certain nombre d'obstacles, dont il importe de souligner l'importance.

Ils proviennent d'abord, du mode même de *constitution du réseau*. En 1878, c'est la réunion d'une dizaine de petites Compagnies qui se trouvaient déjà ou allaient se trouver bientôt en état de faillite. En 1909, c'est l'opération du rachat de la Compagnie de l'Ouest, dont la situation était peu brillante, au point de vue de la valeur de l'outillage, de l'entretien et du rendement d'exploitation.

Il est de toute évidence qu'avec un tel passif, le nouveau réseau ne pouvait escompter, dans un avenir prochain, la réalisation de bénéfices.

A cette cause de déficit inhérente à la formation du réseau vient s'ajouter un obstacle au rendement qui découle de sa *structure*. Les Chemins de fer de l'Etat ont une longueur importante de lignes à mauvais profil, découpées en petites sections, avec beaucoup de transversales secondaires et un nombre excessif de gares et de stations. D'autre part, le milieu du réseau, c'est-à-dire la meilleure partie, est desservi par une importante ligne d'une autre Compagnie (Orléans), ce qui n'est pas sans causer un sérieux préjudice aux lignes exploitées.

Une autre source de déficit, pour les Chemins de fer de l'Etat, se trouve dans la *faiblesse économique* des régions qu'ils desservent. A ce point de vue, leur infériorité vis-à-vis des Compagnies concessionnaires est manifeste. Le réseau du Nord dessert un région très peuplée et très active où, par suite du développement énorme de la production minière, industrielle

et agricole, l'abondance des éléments de trafic est considérable. Le réseau de l'Est n'est pas moins favorisé : les besoins des grandes usines métallurgiques de Lorraine et de l'industrie cotonnière des Vosges suffisent à l'alimenter en marchandises, et le rattachement du réseau d'Alsace-Lorraine lui a donné un regain d'activité. Le P.-L.-M., dans le vaste domaine qu'il dessert, comprend des régions de vie économique très active, notamment le groupe Lyonnais, et il relie au reste de la France notre plus grand port de commerce, Marseille. Aussi a-t-il un trafic de marchandises d'une grande importance.

Au contraire, les régions sillonnées par les Chemins de fer de l'Etat sont surtout agricoles. Le trafic en subit le contre-coup. Il n'est ni intense, ni régulier, comme dans les pays d'industrie minière ou métallurgique. Portant principalement, en ce qui concerne les marchandises, sur des produits agricoles, c'est-à-dire essentiellement saisonniers, il est sujet à des fluctuations nombreuses ; d'où l'obligation, pour le réseau, d'entretenir constamment, même pendant les périodes de ralentissement, un matériel important d'un rendement peu avantageux. D'autre part, il rencontre la concurrence de la navigation fluviale sur la Seine et du cabotage maritime entre Nantes et Bordeaux.

C'est pourquoi il transporte une quantité relativement faible de marchandises.

Mais la plus grosse part du déficit dont est l'objet le réseau de l'Etat provient de l'étendue de son *service de banlieue*. La délivrance sur ces lignes d'une multitude d'abonnements à prix réduits (abonnements d'ouvriers, étudiants ou employés) n'a pas permis d'obtenir un chiffre de recettes en proportion de celui des dépenses. Alors que le prix moyen payé pour le kilomètre-voyageur de banlieue est de 0 fr. 06, le prix de revient atteint 0 fr. 16. C'est ainsi qu'en 1927, sur 271 millions d'insuffisance pour l'ensemble du réseau, 158 représentaient le déficit du service de banlieue.

Enfin, le réseau de l'Etat supporte les conséquences du régime antérieur qui limitait son indépendance en matière financière. Exemple : en 1927, tandis que les Compagnies empruntaient à 6,84 % il a du subir un taux de 10 % pour les avances du Trésor, puis transformer en un emprunt global de un milliard, lui imposant une charge de 9,96 % des avances dont la charge antérieure était de 8,82 %.

Tels sont les différents facteurs qui ont contribué à rendre déficitaire l'exploitation des Chemins de fer de l'Etat. Le régime institué par la *Convention ferroviaire* du 28 juin 1921, au lieu de remédier au mal, n'a fait que l'accroître. En effet,

l'idée essentielle, qui se dégage de cette Convention, est que les majorations de tarifs ont pour but d'assurer l'équilibre de l'ensemble des réseaux. C'est-à-dire le taux d'augmentation de recettes doit être égal au taux constaté de l'augmentation de l'ensemble des dépenses et charges des réseaux. Mais, tous les réseaux n'ont pas le même rendement. D'où, pour les uns, le taux réel d'augmentation des dépenses et charges sera inférieur au taux de l'ensemble (qui est le taux de majoration des recettes), ces réseaux auront un excédent ; pour les autres, il sera supérieur au taux de l'ensemble, d'où déficit. Le réseau de l'Etat, étant, pour les causes exposées ci-dessus, moins favorisé, rentre dans la deuxième catégorie. Il ne peut donc être que déficitaire.

En somme, après l'examen de ces diverses considérations, on est amené à faire la constatation suivante : c'est que les causes du déficit du réseau de l'Etat sont indépendantes de sa gestion.

Comment remédier à cela ? Par la recherche d'une exploitation aussi industrielle, rationnelle et ordonnée que possible, afin de réaliser le maximum d'économies : économie de matériel en augmentant la charge moyenne des trains ; réduction de l'effectif du personnel dans la mesure compatible avec la sécurité du trafic, suppression de toutes dépenses inutiles.

C'est en ce sens que s'est orientée la gestion du réseau et les résultats des prochains exercices se traduiront certainement par une diminution importante du déficit.

Un autre remède consiste dans l'organisation de services automobiles coordonnés avec les services ferroviaires. La fondation de la Société auxiliaire des « Transports automobiles de l'Ouest et du Sud-Ouest », filiale du réseau, répond à ce but.

Ainsi, le réseau des Chemins de fer de l'Etat occupe une situation nettement défavorable vis-à-vis des réseaux concédés. Le jeu de la Convention de 1921 ne lui permet pas de devenir excédentaire. Mais on peut espérer que les efforts constants faits par son administration dans le sens d'une exploitation rationnelle et économique permettront d'améliorer son rendement et d'obtenir des résultats comparables à ceux de certains des réseaux concédés.

*Vu : Le Président de la Thèse,*  
William OUALID.

*Vu : Le Doyen,*  
H. BERTHÉLEMY.

*Vu et Permis d'Imprimer :*  
Le Recteur de l'Académie de Paris,  
S. CHARLÉTY.

# TABLE DES MATIÈRES

---

## INTRODUCTION

### CHAPITRE PREMIER

|                                                                   |   |
|-------------------------------------------------------------------|---|
| Généralités sur les modes d'exploitation des chemins de fer ..... | 5 |
| Problème financier soulevé par la gestion d'Etat....              | 8 |

### PREMIERE PARTIE

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Constitution du Réseau des Chemins de fer de l'Etat : règles provisoires</i> ..... | 10 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|

### CHAPITRE PREMIER

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| Statut primitif des chemins de fer de l'Etat ..... | 11 |
|----------------------------------------------------|----|

#### SECTION I

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| Texte de base : Décret du 25 Mai 1878 ..... | 11 |
|---------------------------------------------|----|

#### SECTION II

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| Principes : personnalité financière et budget distinct ... | 12 |
|------------------------------------------------------------|----|

#### SECTION III

|                    |    |
|--------------------|----|
| Appréciation ..... | 14 |
|--------------------|----|

### CHAPITRE DEUXIEME

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Rachat de la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest et ses conséquences financières .....é..... | 16 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

#### SECTION I

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| Comment eût lieu le rachat .....   | 17 |
| 1. Raisons qui le justifient ..... | 17 |
| 2. Procédure du rachat .....       | 18 |

## SECTION II

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| Mode de gestion du réseau racheté .....            | 19 |
| 1. Opinions en présence .....                      | 19 |
| 2. Solution adoptée (L. du 18 décembre 1908) ..... | 20 |
| 3. Répercussion sur le budget de l'Etat .....      | 25 |

## SECTION III

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Résultats de l'exploitation provisoire par l'Etat du Réseau de l'Ouest, de 1908 à 1911 ..... | 29 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

# DEUXIEME PARTIE

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Régime définitif établi par la Loi du 13 juillet 1911. — Application et Modifications. ....</i> | 29 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## CHAPITRE PREMIER

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Bases définitives posées par la Loi du 13 juillet 1911 (article 41 à 53) ..... | 30 |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|

### SECTION I

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Commentaires des articles 41 à 53 de la Loi sur le régime définitif ..... | 30 |
| 1. Composition et condition juridique du réseau....                       | 30 |
| 2. Classement des recettes et dépenses .....                              | 31 |
| — 3. Crédits supplémentaires et formalités budgétaires..                  | 31 |
| 4. Emission d'Obligations .....                                           | 32 |
| 5. Comptabilité .....                                                     | 34 |
| 6. Réserve d'exploitation .....                                           | 36 |

### SECTION II

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| Liquidation du Régime Provisoire de 1908 ..... | 37 |
|------------------------------------------------|----|

### SECTION III

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| Notions sommaires sur l'organisation administrative.. | 38 |
|-------------------------------------------------------|----|

### SECTION IV

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| Appréciation du nouveau régime institué ..... | 38 |
|-----------------------------------------------|----|

## CHAPITRE DEUXIEME

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| Application de la Loi du 13 juillet 1911 ..... | 41 |
|------------------------------------------------|----|

### SECTION I

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| Développement du système ..... | 42 |
|--------------------------------|----|

SECTION II

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| Modifications .....                              | 43 |
| 1. Répartition des charges .....                 | 43 |
| 2. Formalités budgétaires .....                  | 43 |
| 3. Classement des recettes et des dépenses ..... | 44 |
| 4. Crédits supplémentaires.....                  | 44 |

SECTION III

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| Influence de la convention ferroviaire du 28 juin 1921.. | 45 |
| Appendice : Quelques chiffres éloquentes .....           | 47 |

---

TROISIEME PARTIE

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| Organisation financière actuelle ..... | 48 |
|----------------------------------------|----|

CHAPITRE PREMIER

|                 |    |
|-----------------|----|
| Préambule ..... | 48 |
|-----------------|----|

CHAPITRE DEUXIEME

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| Réforme opérée par le Décret. — Loi du 16 novembre 1926 ..... | 51 |
|---------------------------------------------------------------|----|

SECTION I

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| Raisons dont elle s'inspire ..... | 51 |
|-----------------------------------|----|

SECTION II

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| Nature et partie de la réforme : Analyse du Décret du 16 Novembre 1926 ..... | 54 |
| 1. Autonomie financière (art. 1) .....                                       | 54 |
| 2. Projet de budget et crédits supplémentaires (art. 2). .....               | 54 |
| 3. Emission d'obligations (art. 3) .....                                     | 56 |
| 4. Réserve d'exploitation (art. 4) .....                                     | 57 |
| 5. Placement des fonds (art. 5) .....                                        | 57 |
| 6. Ecritures (art. 6) .....                                                  | 57 |
| 7. Vérification et contrôle (art. 6, 9 et 10) .....                          | 58 |
| 8. Stipulations secondaires .....                                            | 60 |

CHAPITRE TROISIEME

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Création d'un Comité de Réseau (Décret du 23 janvier 1929) ..... | 61 |
|------------------------------------------------------------------|----|

## QUATRIEME PARTIE

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Régime des titres amortissables mis pour les besoins des chemins de fer de l'Etat ..... | 63 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|

### CHAPITRE PREMIER

|                         |    |
|-------------------------|----|
| Notions Générales ..... | 63 |
|-------------------------|----|

### CHAPITRE DEUXIEME

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| Régime établi par le Décret du 9 Mars 1912 ..... | 65 |
|--------------------------------------------------|----|

#### SECTION I

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Forme, nature, modification et mode de transfert des obligations des Chemins de fer de l'Etat ..... | 65 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

#### SECTION II

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Paiement des intérêts et remboursement des obligations amorties ..... | 67 |
|-----------------------------------------------------------------------|----|

#### SECTION III

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| Gestion des obligations ..... | 69 |
|-------------------------------|----|

#### SECTION IV

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| Règles relatives à la perception des impôts ..... | 70 |
|---------------------------------------------------|----|

### CHAPITRE TROISIEME

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| Modifications apportées par le Décret du 28 décembre 1926 — Régime actuel ..... | 72 |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|

#### SECTION I

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| Distinction entre 2 groupes de titres ..... | 72 |
|---------------------------------------------|----|

#### SECTION II

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| Règles spéciales à chaque groupe ..... | 73 |
|----------------------------------------|----|

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Appendice.</i> — Comparaison des résultats financiers obtenus au cours des exercices 1925, 1926 et 1927.... | 78 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Conclusion.</i> — Causes du déficit du réseau de l'Etat — Remèdes ..... | 94 |
|----------------------------------------------------------------------------|----|

---



